

Rodrigo Gomes de Souza; Vieira Filho, José Eustáquio Ribeiro

**Working Paper**

## Políticas de crédito, seguro e preços mínimos na triticultura brasileira

Texto para Discussão, No. 2613

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Rodrigo Gomes de Souza; Vieira Filho, José Eustáquio Ribeiro (2020) : Políticas de crédito, seguro e preços mínimos na triticultura brasileira, Texto para Discussão, No. 2613, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2613>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240807>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2613

**POLÍTICAS DE CRÉDITO,  
SEGURO E PREÇOS MÍNIMOS  
NA TRITICULTURA BRASILEIRA**

**Rodrigo Gomes de Souza  
José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**





## POLÍTICAS DE CRÉDITO, SEGURO E PREÇOS MÍNIMOS NA TRITICULTURA BRASILEIRA

Rodrigo Gomes de Souza<sup>1</sup>  
José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho<sup>2</sup>

---

1. Analista da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). *E-mail*: <rodrigo.g.souza@conab.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; diretor de programa da Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); e professor do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade de Brasília (Propaga/UnB) e em Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail*: <jose.vieira@ipea.gov.br>.

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Carlos von Doellinger

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R12, Q1, O1.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2613>

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 POLÍTICAS DE CRÉDITO, SEGURO E PGPM .....	8
3 RESULTADO DAS POLÍTICAS SOBRE A TRITICULTURA .....	16
4 CONCLUSÕES .....	27
REFERÊNCIAS .....	29



## SINOPSE

Busca-se verificar quais políticas fomentaram o cultivo do trigo brasileiro da década de 1970 em diante e se tais ações resultaram no aumento da produção nacional. Embora o trigo seja a principal cultura de inverno produzida no país, o seu cultivo está majoritariamente situado na região Sul, e o Brasil não consegue atender à sua demanda interna, sendo necessário realizar periódicas importações do produto, sobretudo da Argentina. Descreve-se a importância que as políticas de Crédito Rural, Seguro Rural e de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM) exerceram sobre a produção de trigo no Brasil. Como resultado, verificou-se que o trigo ocupou a sétima posição entre as culturas perenes e temporárias no que tange à contratação de crédito rural para custeio em 2019; além disso, entre as dez principais lavouras temporárias, foi o produto com menor volume de crédito por contrato e com o menor volume de crédito por hectare cultivado, o que indica menores investimentos na cultura. Em relação ao seguro rural, nota-se que o aumento na contratação ocorre de maneira reativa às ocorrências adversas da safra anterior, como verificado em 2014. Por fim, a PGPM exerceu efeitos positivos sobre a retomada da produção e a manutenção de agricultores nas regiões Centro-Oeste e Sudeste e no estado da Bahia, sobretudo após a aprovação de preços mínimos diferenciados para essas regiões, a partir da safra 2016/2017.

**Palavras-chave:** agricultura; política agrícola; crédito rural; seguro rural; preços mínimos.

## ABSTRACT

It seeks to verify which policies promoted the cultivation of Brazilian wheat from the 1970s onwards, and whether such actions resulted in an increase in national production. Although wheat is the main winter crop produced in the country, its cultivation is mostly located in the South and Brazil is unable to meet its domestic demand, making it necessary to periodically import the product, especially from Argentina. It describes the importance that policies for rural credit, rural insurance and the policy of guaranteeing minimum prices have had on wheat production in Brazil. As a result, it was found that wheat occupied the seventh position among the perennial and temporary crops in terms of contracting rural credit for funding in 2019 and, in addition, among the ten main temporary crops, it was the product with the lowest volume of crops. contract credit and with the lowest volume of credit per hectare cultivated, which indicates lower in-



vestments in culture. In relation to rural insurance, it is noted that the increase in hiring occurs in a reactive manner to the adverse events of the previous harvest, as verified in 2014. Finally, the Minimum Price Guarantee Policy (PGPM) had positive effects on the resumption of production and maintenance of farmers in the Midwest, Southeast and Bahia, especially after the approval of differentiated minimum prices for these regions from the 2016/17 harvest.

**Keywords:** agriculture; agricultural policy; rural credit; rural insurance; minimum prices.

## 1 INTRODUÇÃO

Ainda que seja a principal cultura de inverno produzida no Brasil, o volume de trigo cultivado no país não é capaz de atender às necessidades internas de consumo, e, por este motivo, o suprimento nacional de trigo em grãos e farinha de trigo depende das importações, com destaque para o produto oriundo da Argentina, principal parceiro comercial neste setor. A região Sul do Brasil é responsável por 87% da produção nacional, equivalente a 4,5 milhões de toneladas, de um total de 5,2 milhões de toneladas produzidas em 2019. Neste mesmo ano, o Brasil internalizou o equivalente a 6,6 milhões de toneladas do grão e 355,3 mil toneladas de farinha, sendo o referido vizinho responsável por fornecer 82% e 88,9% destes totais, respectivamente (Conab, 2020).<sup>1</sup>

A necessidade da definição de uma política pública específica para o setor tritícola nacional que objetive garantir o abastecimento e eliminar a dependência do trigo importado mostra-se como um desafio para a ampliação da produção nacional, sobretudo pelos altos custos de produção e os preços médios recebidos pelos produtores abaixo dos preços mínimos de garantia determinados pela PGPM (Camponogara *et al.*, 2015).

Os instrumentos de política agrícola são considerados importantes propulsores da atividade agropecuária no Brasil, principalmente por fomentarem a elevação da produtividade, com resultados sobre o investimento produtivo. O crédito rural, a PGPM e o seguro rural, somados ao planejamento agrícola, destacam-se como os principais instrumentos utilizados em favor da agropecuária do país (Costa e Vieira Filho, 2018).

No que diz respeito ao trigo, a atuação governamental no sentido de expandir a produção e reduzir a dependência pelo produto importado possui caráter estratégico na redução dos índices inflacionários, que afetam sobremaneira a população mais pobre.

Em 2018, a inflação geral correspondeu a 3,75%, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Apesar disso, o alto preço da farinha de trigo, principal matéria-prima dos itens de panificação, impulsionou uma elevação muito acima da média para todos os panificados, que subiram 4,37%. Esse impacto foi bas-

---

1. Para mais informações, acessar a base de dados ComexStat. Disponível em: <<https://bit.ly/2TgP9DR>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

tante significativo sobre o pão francês, cujo índice anual correspondeu a 6,46%, e, mais gravemente, sobre o macarrão, cujo índice atingiu 10,53% em um ano. A média mensal do preço do trigo em grão no Paraná, principal estado produtor, atingiu o valor de R\$ 50,80/saca de 60 kg em 2018, maior valor nominal já registrado até então (Conab, 2019e). O IPCA acumulado em 2019 correspondeu a 4,31%, e, diferentemente do observado em 2018, os preços dos panificados encontraram-se em patamares inferiores ao índice geral, num cenário de maior estabilidade de preços do grão e da farinha de trigo.<sup>2</sup>

Diante da relevância do trigo na cesta de alimentos e do histórico *deficit* produtivo do Brasil, faz-se necessário questionar: *i*) quais políticas foram adotadas para a promoção da triticultura nacional; e *ii*) quais os efeitos dessas políticas sobre a área cultivada e sobre a produção nacional. A hipótese é de que, apesar de o Brasil ainda não ter se tornado autossuficiente na oferta, as políticas de crédito e seguro bem como a PGPM têm incentivado e mantido a produção de trigo de qualidade superior também fora da região Sul, principal produtora do país.

Este estudo encontra-se dividido em quatro partes, incluindo esta breve introdução. A segunda seção apresenta o marco teórico sobre as políticas de crédito e seguro bem como a PGPM. A terceira seção analisa a evolução destas políticas sobre a triticultura. Por fim, na seção 4, seguem as considerações finais.

## 2 POLÍTICAS DE CRÉDITO, SEGURO E PGPM

O desenvolvimento econômico brasileiro divide-se em três momentos no que diz respeito à participação do Estado na economia. O primeiro foi marcado por forte intervencionismo e um modelo substitutivo de importações, que impulsionou o crescimento nacional desde o início do século XX até o final da década de 1980, conhecido pela restrição da liquidez internacional e, no Brasil, por elevadas dívidas e altos índices inflacionários. O segundo momento surge a partir da década de 1990, com o início da liberalização comercial e financeira e com a transição de Estado produtor para regula-

---

2. Para mais dados, ver: Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra). Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 5 abr. 2020.

dor, possibilitando maior participação do setor privado na produção. Por fim, o terceiro momento surge a partir de 2004, com a busca da ampliação da intervenção pública na regulação das atividades, com o intuito de promover políticas setoriais específicas (Vieira Filho e Fishlow, 2017).

De acordo com Santana *et al.* (2014), até meados dos anos de 1950, o setor agropecuário brasileiro observou um padrão de crescimento horizontal e sem significativas mudanças estruturais, tendo como base a incorporação de novas terras em zonas de fronteiras. A fertilidade natural das novas terras e a mão de obra barata compensavam a ineficiência produtiva e logística, anulando, inclusive, os efeitos negativos da elevação dos preços agrícolas. Já no início da década seguinte, o elevado crescimento urbano e o lento crescimento da produção de alimentos resultaram em crises de abastecimento nos principais centros urbanos, transformando a restrição da oferta de alimentos em elevação nos preços e em demandas por reajustes salariais por parte da classe trabalhadora, o que culminou em tensões sociais nas cidades e no meio rural. Naquele período, o governo brasileiro entendeu que o problema central concentrava-se no atraso tecnológico, e não na estrutura fundiária.

No Brasil, é possível afirmar que a política agrícola passou a interferir nos mercados de insumos, produtos, fatores de produção e crédito a partir dos anos 1960, com foco na modernização (Barros, 2010). Apesar da desigual distribuição dos recursos, a agropecuária brasileira cresceu ao longo dos anos de 1970, com evolução positiva dos indicadores de produção. A partir da década de 1990, com a abertura comercial, a política agrícola passou a assumir um papel mais liberal no que tange às intervenções sobre a atividade. Desde os anos 2000, a política agrícola observou maior participação do setor privado não bancário no financiamento da agropecuária, sobretudo em áreas de fronteira agrícola e em cadeias integradas (Santana et al., 2014).

A política agrícola deve assegurar o abastecimento no mercado interno, sem pressões inflacionárias, sobretudo para a população mais pobre; gerar excedentes exportáveis sem comprometer o abastecimento interno; proporcionar renda ao trabalhador rural equiparada ao urbano, permitindo-lhe o acesso a serviços básicos, como educação, saúde, cultura e lazer; garantir a permanência dos produtores na atividade agropecuária na ocorrência de adversidades decorrentes de fenômenos naturais ou instabilidade nos mercados; priorizar práticas sustentáveis e estimular o aumento de produtividade; contribuir com o cumprimento das legislações trabalhistas e sociais; entre outros (Pinto, 2018).

Para Santana *et al.* (2014), entre todos os instrumentos de política agrícola, o crédito rural foi o mais importante, ainda que a política de garantia de preços mínimos e de comercialização também tivessem atuação relevante. Foi devido a estas políticas que o processo de modernização da agricultura nacional foi intensificado e distribuído pelo país.

A política de crédito tem por objetivo ampliar o investimento produtivo, de forma a incorporar inovações tecnológicas e sucessivos ganhos de produtividade. A política de seguro visa manter a estabilidade do ambiente de investimento. Por exemplo, se houver uma quebra de safra, o seguro cobre o sinistro, que, por consequência, não interfere na capacidade de investimento futuro do agente produtivo. Por fim, a política de garantia de preços mínimos busca garantir a remuneração mínima do investimento realizado caso haja alguma distorção dos preços no mercado. Ou seja, a interferência do governo só ocorreria caso o preço recebido pelo produtor estivesse abaixo do mínimo considerado para remunerar os fatores produtivos.

## 2.1 Crédito rural

A política de crédito rural é um mecanismo que visa à concessão de crédito à atividade agropecuária com taxas de juros e condições de pagamento diferenciadas das encontradas no mercado privado (Ramos e Martha Júnior, 2010). O crédito rural tem o objetivo de financiar o custeio de despesas inerentes ao ciclo produtivo, os investimentos em bens e serviços, bem como a comercialização e a industrialização, incentivando a adoção de novas tecnologias e conhecimentos que resultem na promoção da atividade produtiva em diversas escalas (Costa e Vieira Filho, 2018).

Esses recursos classificam-se como controlados ou não controlados. Nos controlados, as taxas de juros são definidas pelo governo federal e os recursos obrigatórios são obtidos a partir de instituições financeiras, que são obrigadas a aplicá-los em operações de crédito rural. São captados por meio de exigibilidade sobre depósitos à vista, poupança rural e letras de crédito do agronegócio (LCA), enquanto que os não obrigatórios são obtidos nos fundos constitucionais, no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) e nos recursos equalizados pelo governo federal. Os não controlados, por sua vez, operam com taxas livres, definidas pelo mercado (Costa e Vieira Filho, 2018; BCB, [s.d.]a).

O crédito rural é o principal instrumento da política agrícola do Brasil na promoção da produtividade e no aumento da renda dos agricultores. A partir da década de 1930, a sociedade brasileira e o sistema financeiro passaram por intensas transformações, provocadas pelo início da industrialização e pela urbanização crescente. Ainda que em 1937 já houvesse a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Craei), operada pelo Banco do Brasil, apenas em 1965 foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), por meio da Lei nº 4.829, gerido pelo Banco Central do Brasil (BCB), momento em que o volume de crédito rural ampliou-se significativamente (Lopes, Lowery e Peroba, 2016; Wedekin, 2019).

O estabelecimento do SNCR se deu com a finalidade de fornecer crédito subsidiado para o financiamento da produção, assim como para a aquisição de maquinários e dispêndios com operação e comercialização de produtos agropecuários, configurando-se como o principal incentivo à modernização da agropecuária brasileira (Araujo, 2019).

A política de crédito atravessou períodos de mudanças a partir da década de 1980, devido a fatores como as políticas de combate à inflação, a elevação da dívida externa e o crescimento estagnado no início desta década. As principais alterações ocorreram na restrição sobre o crédito total, elevação da taxa de juros e correção monetária sobre os empréstimos (Santana e Gasques, 2019).

## 2.2 Política de Seguro Rural

A agropecuária encontra-se inserida em um ambiente que a submete a diversos riscos, com destaque para aqueles decorrentes do clima, dos preços, das doenças e das pragas. Uma vez que a atividade agropecuária exige elevados volumes de investimentos, é necessário que os produtores busquem a redução desses riscos, de modo a elevar a atratividade do negócio para os investidores. A mitigação de riscos climáticos se configura como uma das principais estratégias de gestão no agronegócio, dado que esses riscos são os mais danosos à atividade agropecuária (Medeiros, 2013; Brasil, 2019).

Diversas práticas foram criadas ao longo dos anos para que tais riscos fossem minimizados, tais como a diversificação de culturas, a redistribuição espacial do plantio e os cultivos consorciados, que, apesar de eficientes no controle do risco, comprometem o retorno esperado, devido ao *trade off* entre o risco e o retorno. Nesse sentido, alguns produtores

aceitam um certo nível de risco, de forma a maximizar o seu retorno, enquanto outros decidem minimizar os riscos, e aceitam menores ganhos. Praticamente todas as estratégias de mitigação de riscos estão associadas a um *trade off*; no entanto, o seguro rural permite a redução desses riscos sem que haja grandes alterações no retorno esperado (Ozaki, 2008).

O seguro trata-se de uma ferramenta bastante eficaz no processo de transferência do risco para um outro agente, dado que o contratante substitui um custo futuro e incerto por um dispêndio presente e de valor conhecido, porém inferior. Ao contratar uma apólice de seguro rural, o produtor pode reduzir suas perdas financeiras e recuperar o capital investido na lavoura (Ozaki, 2008; Brasil, 2019).

O seguro rural não avançava no Brasil por não se ter uma cultura do produtor na contratação desses serviços, que eram vistos como mais um custo. As demandas eram restritas às regiões mais suscetíveis às intempéries ou às culturas de riscos mais elevados. Tal conformação encarecia sobremaneira os custos dos seguros para os produtores, reduzindo o interesse pela contratação, e trazia severos prejuízos às seguradoras, que recebiam menos prêmios (Medeiros, 2013). De acordo com Santana e Gasques (2019), ainda que a utilização do seguro rural tenha crescido entre 2003 e 2017, foi limitada por restrições orçamentárias para subsidiar o prêmio, as dificuldades na regulação do fundo de desastres, as limitações na garantia de segurança jurídica das seguradoras, entre outros.

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) foi criado em 2004 com o intuito de ampliar o acesso dos produtores agropecuários à proteção (Tabosa e Vieira Filho, 2018). Assim como ocorre em diversos países, o seguro agrícola brasileiro depende da subvenção do governo federal para que se mantenha viável, sendo mais barato para a sociedade arcar com os custos da subvenção do que assumir os prejuízos econômicos e sociais provocados por eventos climáticos adversos, que não podem ser evitados (Buainain *et al.*, 2014a). Em 2006, apenas 3,6% da área cultivada com grãos<sup>3</sup> no Brasil era segurada por meio do PSR. Em 2019, a área coberta correspondeu a 9,9% do total cultivado no país. Os maiores níveis foram observados em 2013 e 2014, com coberturas de 15,4% e 15,5%, respectivamente.<sup>4</sup>

---

3. Foram consideradas as culturas de algodão, amendoim, arroz, aveia, canola, centeio, cevada, feijão, girassol, milho, soja, sorgo, trigo e tritcale.

4. Para mais dados, ver: Atlas do Seguro Rural. Disponível em: <<https://bit.ly/3jeFl89>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

O governo federal pode oferecer subvenções de até 45% do valor constante na apólice, e este percentual varia de acordo com a atividade agropecuária. Para solicitar tal apoio, é necessária a intermediação por um agente financeiro, que submete as apólices ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Após verificação da disponibilidade de recursos e avaliação cadastral do solicitante, a subvenção é concedida e parte do prêmio constante na apólice é liquidado (Tabosa e Vieira Filho, 2018).

Um importante avanço focado nas regiões foi o desenvolvimento do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), utilizado para reduzir riscos climáticos, o que contribui para melhorar a gestão do seguro e reduzir, conseqüentemente, os dispêndios (Vieira Filho e Fishlow, 2017). Esse instrumento busca correlacionar as datas de plantio ao ciclo da cultura e ao tipo de solo, na tentativa de minimizar as possibilidades de coincidência entre as fases mais sensíveis das plantas e das adversidades climáticas (Mitidieri e Medeiros, 2008).

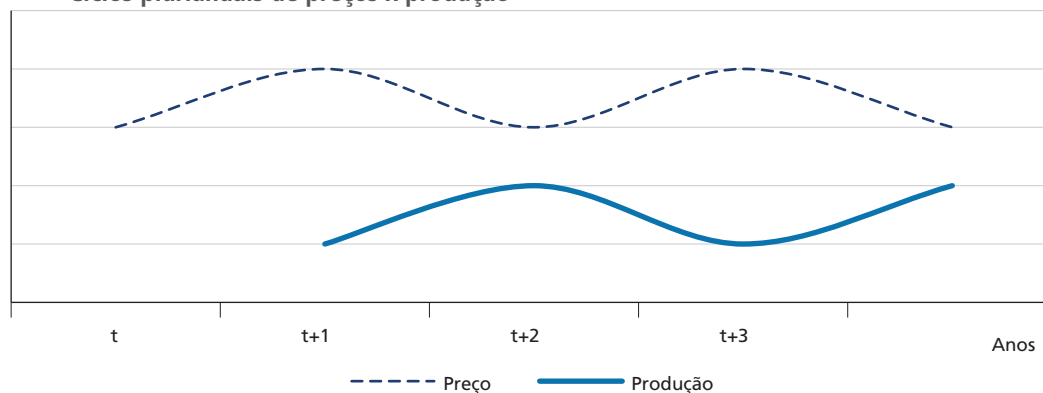
### **2.3 Política de Garantia de Preços Mínimos**

A comercialização de produtos agropecuários é parte essencial no contexto da produção agrícola. O fracasso desta etapa é suficientemente determinante para a decisão quanto à continuidade da produção, já que possíveis ganhos com produtividade ou redução de custos se perdem a partir de uma comercialização ineficiente, inviabilizando a atividade. A escolha dos mecanismos de comercialização, bem como o discernimento quanto à aplicação desses instrumentos nos mais diversos cenários, considerando as especificidades das mercadorias, dos consumidores e dos mercados nos quais estão inseridos, respondem a um critério de eficiência econômica de muita importância para a eficiência global da cadeia do agronegócio e dos integrantes que a compõem (Azevedo, 2012).

Uma vez que há um elevado número de produtores, torna-se difícil planejar a produção global de um determinado produto agrícola, sendo o agricultor fortemente incentivado a partir do preço de mercado de certa cultura. Ou seja, em momentos em que os preços se encontram em patamares satisfatórios, verifica-se uma tendência de aumentar a área cultivada na próxima safra e, caso os preços praticados não remunerem os custos, de reduzir a área cultivada com aquela cultura, gerando, assim, os ciclos plurianuais de preço e produção. Essa situação econômica pode ser observada no gráfico 1 (Bacha, 2012).



GRÁFICO 1  
Ciclos plurianuais de preços x produção



Fonte: Bacha (2012).

A utilização de uma política de garantia de preços mínimos surgiu em meio a uma das mais graves crises da economia ocidental, em 1929. Por meio do *Agricultural Adjustment Act*, em 1933, os Estados Unidos foram o primeiro país a adotar medidas para diminuir áreas estabelecidas com certas culturas, com o intuito de reordenar a produção industrial, a partir de uma redução organizada da produção agrícola, com paralela garantia de preços mínimos (Delgado, 1978).

A PGPM trata-se de um mecanismo de política de renda<sup>5</sup> que visa reduzir a amplitude da variação dos preços recebidos pelos produtores, ocasionados pelos ciclos plurianuais da produção. A primeira política específica de garantia de preços mínimos surgiu no Brasil em 1943, a partir da criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), transformada na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, a partir da fusão com outras duas empresas públicas, a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazenamento – Cibrazem (Conab, 2019a; Almeida, 2014).

O principal parâmetro utilizado na execução da política são os preços mínimos, que são definidos com o objetivo de garantir um piso de preços que possibilite uma remuneração mínima para que o produtor rural permaneça na atividade. Os primeiros

5. É uma série de regulamentações que restringem a produção e a comercialização de produtos e o uso de fatores de produção, inclusive determinando valores máximos e mínimos cobrados pelos bens produzidos e pelos insumos (Bacha, 2012).

preços mínimos foram fixados a partir de 1945 para as culturas de arroz, feijão, milho, amendoim e soja (Wedekin, 2019).

Os preços mínimos são definidos antes do início da safra vindoura e servem para nortear o produtor quanto à decisão do plantio, além de sinalizar o comprometimento do governo federal em adquirir produtos agrícolas, cujos preços encontram-se abaixo deste patamar no momento da colheita. Esta operação de compra recebe o nome de Aquisição do Governo Federal (AGF). Este instrumento garante a aquisição do produto pelo preço mínimo e o mantém como estoque regulador até o seu retorno ao mercado, em períodos de quebra de safra e choques de consumo. Entre 1966 e o final da década de 1980, a CFP utilizava basicamente o AGF e o Empréstimo do Governo Federal – EGF (Bacha, 2012; Almeida, 2014).

De acordo com Rezende (1983), o EGF trata-se de uma política de estímulo à estocagem privada de produtos agrícolas, via concessão de crédito, e o governo intervém no mercado com o objetivo de garantir um patamar mínimo de preço ao produtor e de controlar a alta do preço final de consumo.

O volume adquirido via AGF aumentou de 168 mil toneladas, em 1968, para 8,8 milhões de toneladas, em 1985. O volume estocado por meio de EGF, por sua vez, passou de 961 mil toneladas, em 1968, para 13,5 milhões de toneladas, em 1983 (Santana e Gasques, 2019).

Inicialmente, o EGF dividiu-se em duas modalidades: *i*) Com Opção de Venda (EGF/COV), na qual o produtor poderia vender o produto ao governo federal após vencimento do empréstimo caso o preço de mercado estivesse abaixo do preço mínimo; e *ii*) Sem Opção de Venda (EGF/SOV), modelo em que o produtor deveria quitar o seu empréstimo com o agente financeiro, sem a possibilidade de vendê-lo ao governo, mesmo se o preço de mercado estivesse abaixo do mínimo (Wedekin, 2019).

O EGF/COV foi extinto a partir do Plano Safra 1996/1997 e o EGF/SOV foi transformado em Financiamento para Estocagem de Produtos Agropecuários (FEPM) e Financiamento de Garantia de Preços ao Produtor (FGPP), diferenciando-se quanto aos beneficiários e aos itens financiáveis (Helfand e Rezende, 2000; BB, [s.d.]).

Além da utilização da AGF, o governo federal pode compor os seus estoques a partir dos Contratos de Opções de Venda (COV), lançados com o objetivo de segurar a queda dos preços recebidos pelos produtores e de sinalizar preços futuros ao mercado. Operacionalizados pela Conab, esses contratos eram adquiridos por produtoras rurais e cooperativas, e o preço de exercício era calculado com base no preço mínimo, acrescido dos custos de carregamento, margem de comercialização de 10% e outras despesas. Este modelo assemelhava-se aos contratos de opção de venda negociados nos mercados financeiros (Wedekin, 2019).

Em 1997, foi implementado o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), que é uma subvenção econômica paga àquele que se compromete a adquirir um determinado produto diretamente do produtor rural ou sua cooperativa pelo preço mínimo, garantindo o seu escoamento do local de produção para o de consumo (Conab, 2019c).

A partir dos contratos de opções de venda e das subvenções, foi criado o Prêmio de Risco para a Aquisição de Produto Agropecuário Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (Prop), com o objetivo de incentivar o lançamento de opções de vendas por agroindústrias, exportadores e cooperativas. Esta modalidade é acionada quando o governo deseja sinalizar preços futuros, concedendo uma subvenção a quem se dispuser a comprar um determinado produto a um preço fixado (Conab, 2019c).

Em 2006, foi lançado o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor ou sua Cooperativa (Pepro), com a finalidade de assegurar o recebimento do preço mínimo pelos produtores rurais, por meio do pagamento de subvenção econômica. Esta modalidade diferencia-se do PEP em relação aos arrematantes, visto que no PEP a subvenção é concedida à agroindústria ou ao exportador, enquanto no Pepro o beneficiário da operação é o próprio produtor rural e/ou sua cooperativa (Conab, 2019c).

### **3 RESULTADO DAS POLÍTICAS SOBRE A TRITICULTURA**

O estímulo governamental à produção de trigo surgiu no início do século XX, tornando-se mais evidente a partir do final da década de 1930, quando os moinhos foram obrigados a consumir um percentual mínimo de 5% do trigo nacional em relação ao

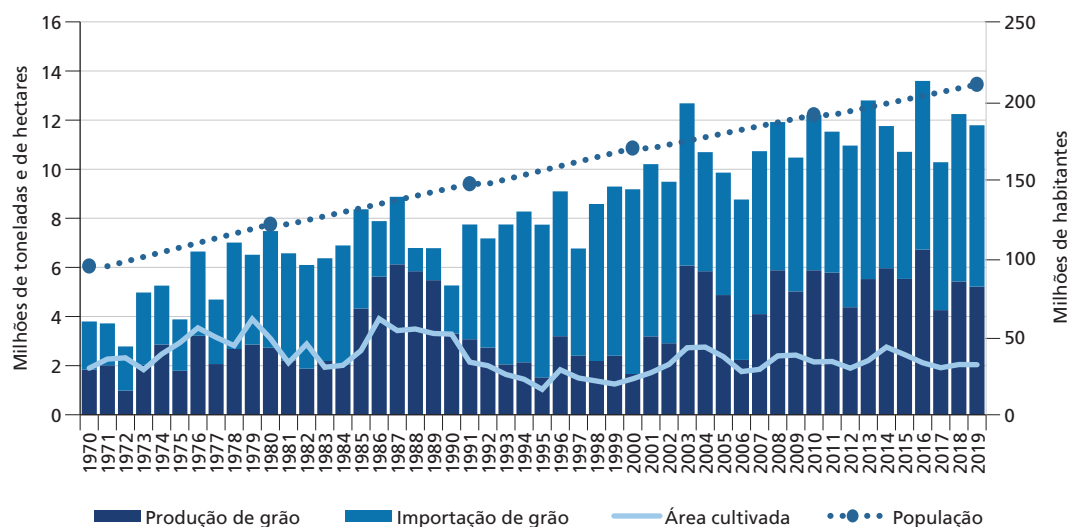
total do grão importado. Entre as diversas medidas adotadas, destacou-se, em 1938, a fixação de um preço mínimo para o trigo nacional, que, juntamente com a criação da Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN) em 1962, contribuiu para o crescimento da produção de 255 mil toneladas para 1 milhão de toneladas de trigo, em 1969 (Rossi e Neves, 2004).

Em 1965, o Brasil importou o equivalente 1,9 milhão de toneladas de trigo, sendo a Argentina responsável por 68% do total, enquanto os Estados Unidos e o Uruguai participaram com 27% e 5%, respectivamente. Uma década depois, precisamente em 1975, as importações brasileiras saltaram para 3,07 milhões de toneladas, com os Estados Unidos fornecendo 64,5% deste total, seguido por Canadá, com 26%, e pela Argentina, com apenas 7,8%. Além do volume significativamente maior, o preço médio pago por tonelada subiu incríveis 160,5%, passando de US\$ 59,64/t, em 1965, para US\$ 155,35/t, em 1975 (Brum, Silva e Müller, 2005).

Com o objetivo de proteger o setor e sanear o parque moageiro nacional, o governo interferiu ativamente na cultura do trigo, oficializando o monopólio estatal por meio do Decreto-lei nº 210/1967, quando assumiu a responsabilidade pelos 489 moinhos brasileiros, que registravam ociosidade média de 75%, processando cerca de 2,5 milhões de toneladas (Brasil, 1967; Café *et al.*, 2003).

Variações de distribuição e tamanhos de área de cultivo do trigo ocorreram com bastante intensidade até o início dos anos de 1990. Em 1979, o Paraná tornou-se o maior produtor nacional de trigo, com safra equivalente a 1,62 milhão de toneladas, ultrapassando o Rio Grande do Sul, cujas lavouras renderam apenas 965 mil toneladas. Naquele mesmo ano, o Brasil havia atingido a maior área total cultivada até então, equivalente a 3,9 milhões de hectares, e uma produção de 2,86 milhões de toneladas, conforme observado no gráfico 2 (Conab, 2020).

GRÁFICO 2  
Evolução de área, produção e importação de trigo no Brasil (1970-2019)



Fontes: Conab (2020); e IBGE, disponível em: <[encurtador.com.br/cfwG7](http://encurtador.com.br/cfwG7)>. Elaboração dos autores.<sup>6</sup>

A baixa produtividade observada em 1979, equivalente a apenas 734 kg por hectare, resultou em uma produção total de 2,86 milhões de toneladas. O ano de 1986 foi marcado pela maior área já cultivada no país, equivalente a 3,91 milhões de hectares, com destaque para a expansão de área no Paraná e o início de maior exploração do cultivo em Mato Grosso do Sul (Conab, 2020).

O desestímulo à atividade surgiu a partir de 1990, quando o governo encerrou o monopólio estatal e reabriu o comércio à iniciativa privada. No ano seguinte, o Brasil se consolidava como um dos maiores importadores mundiais do grão, impulsionado pela criação do Mercosul, com aquisições em torno de 4,67 milhões de toneladas de países como Argentina, Uruguai e Paraguai (Rossi e Neves, 2004; Gregori e Brum, 2010).<sup>7</sup>

6. Até 1976, ver IBGE, disponível em: <[encurtador.com.br/cfwG7](http://encurtador.com.br/cfwG7)>; e de 1977 a 2019, ver Conab (2020).

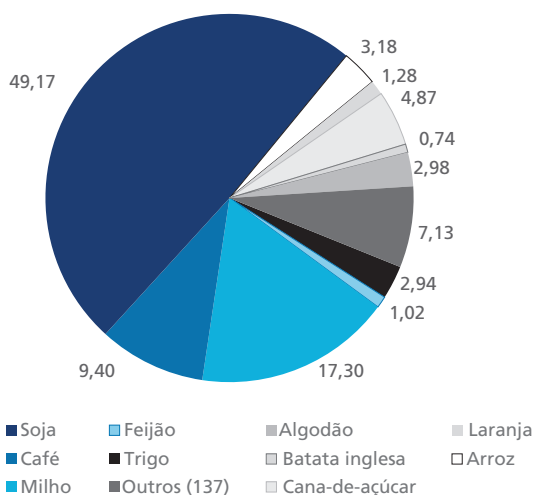
7. Mais informações em United States Department Of Agriculture (USDA), Production, supply and distribution. Disponível em: <<https://bit.ly/3ki1CmE>>. Acesso em: 17 maio 2020. Ver também IBGE, disponível em: <[encurtador.com.br/cfwG7](http://encurtador.com.br/cfwG7)>.

A partir do encerramento do monopólio estatal, as políticas de crédito, seguro e de garantia de preços mínimos passaram a assumir um papel mais preponderante na manutenção da triticultura no país. De acordo com Costa e Vieira Filho (2018), o crédito rural impactou positivamente sobre a área plantada nas lavouras permanentes e temporárias, na quantidade colhida, no valor da produção e na quantidade de bovinos, indicando que esta política se apresentava como uma boa ferramenta de financiamento da produção rural, uma vez que aumentou o desempenho dos setores agrícolas.

O volume de recursos para o crédito rural cresceu continuamente entre 1969 e 1975, estabilizando-se até 1979. Desde então, em virtude do aumento da taxa de juros internacional, da crise fiscal e dos planos de estabilização, os volumes disponibilizados reduziram-se até 1993. Em seguida, os volumes voltaram a crescer, com curta interrupção nos anos de 1994-1996 e de 2015-2016, devido à crise política vivenciada pelo país (Buainain *et al.*, 2014b; Costa e Vieira Filho, 2018).

Especificamente em 2019, os recursos de custeio das lavouras agrícolas foram concentrados em poucos produtos, tais como soja, milho e café, que, juntos, representaram três quartos (R\$ 41,59 bilhões) do total utilizado, ou o correspondente a R\$ 61,63 bilhões (BCB, [s.d.]b). A distribuição dos recursos do crédito para custeio está demonstrada no gráfico 3.

GRÁFICO 3  
Distribuição de crédito rural para custeio de lavouras (2019)  
(Em %)



Fonte: BCB ([s.d.]b).  
Elaboração dos autores.

No caso do trigo, o percentual de participação correspondeu a apenas 2,94% em 2019, equivalente a R\$ 1,81 bilhão, ocupando a sétima posição entre as culturas perenes e temporárias. Além disso, entre as dez principais lavouras, é o produto com menor volume de crédito por contrato (R\$ 57.850,27) e com o menor volume de crédito por hectare cultivado (R\$ 1.643,63), o que pode ser um indicativo de menores investimentos na cultura, visto que as despesas de custeio para o trigo são superiores a este patamar. Pela tabela 1, em 2019, tem-se o volume de recursos destinado ao custeio das principais lavouras.

TABELA 1  
Volume de crédito rural destinado ao custeio de lavouras (2019)

Produto	Área financiada (ha)	Quantidade de contratos	Valor (R\$)	(%)	Valor/contrato (R\$)	Valor/área (R\$/ha)
Soja	13.481.317,60	156.941	30.306.222.702,94	49,17	193.105,83	2.248,02
Milho	5.301.032,38	117.069	10.659.785.293,33	17,30	91.055,58	2.010,89
Café	521.698,40	57.144	5.792.287.886,50	9,40	101.363,01	11.102,75
Cana-de-açúcar	802.870,64	8.434	3.001.237.971,93	4,87	355.849,89	3.738,13
Arroz	502.038,50	8.142	1.959.220.360,58	3,18	240.631,34	3.902,53
Algodão	289.193,43	737	1.834.274.031,55	2,98	2.488.838,58	6.342,72
Trigo	1.103.802,17	31.361	1.814.242.428,92	2,94	57.850,27	1.643,63
Laranja	75.534,22	2.720	787.993.553,99	1,28	289.703,51	10.432,27
Feijão	222.082,38	7.672	628.881.145,04	1,02	81.970,95	2.831,75
Batata inglesa	20.596,59	1.202	455.273.138,70	0,74	378.763,01	22.104,30
Outros (137)	753.029,11	95.169	4.391.286.777,27	7,13	46.141,99	5.831,50
<b>Total</b>	<b>23.073.195,42</b>	<b>486.591</b>	<b>61.630.705.290,75</b>	<b>100,00</b>	<b>126.658,13</b>	<b>2.671,10</b>

Fonte: BCB ((s.d.)b).  
Elaboração dos autores.

Como principais produtores nacionais, Paraná e Rio Grande do Sul lideram a contratação de crédito para a cultura do trigo. O maior volume nominal de crédito de custeio para o trigo foi contratado em 2014, em consequência das significativas perdas ocorridas devido a eventos climáticos adversos observados ao longo da safra 2013/2014 e dos elevados preços praticados naquele ano, resultando em contratação total de R\$ 1,264 bilhão no Paraná e R\$ 1,037 bilhão no Rio Grande do Sul. Adicionalmente, tem-se observado que, a partir do início da década de 2010, São Paulo tem elevado continuamente o volume de recursos destinados ao custeio do trigo, como observado na tabela 2.

TABELA 2  
**Evolução do volume nominal de crédito de custeio utilizado na triticultura (2005-2019)**  
(Em R\$ milhões)

Ano	Bahia	Distrito Federal	Goiás	Minas Gerais	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso	Paraná	Rio Grande do Sul	Santa Catarina	São Paulo	Total
2005	0,00	1,32	4,19	7,28	4,26	0,00	294,86	271,11	15,27	23,94	<b>622,24</b>
2006	0,00	0,73	1,14	3,57	1,96	0,00	237,00	216,74	17,63	18,09	<b>496,86</b>
2007	0,00	1,18	3,63	7,18	1,73	0,00	290,67	346,09	28,27	21,68	<b>700,87</b>
2008	0,00	0,82	3,85	11,51	5,30	0,02	521,71	548,06	54,33	43,93	<b>1.189,54</b>
2009	1,27	1,02	4,35	13,94	3,43	0,01	589,16	499,62	65,33	43,51	<b>1.221,65</b>
2010	0,00	0,24	3,14	7,77	5,93	0,00	495,13	487,02	57,39	35,95	<b>1.092,58</b>
2011	0,00	0,97	2,32	8,67	4,49	0,12	505,94	575,30	52,26	37,17	<b>1.187,24</b>
2012	0,00	0,44	3,29	7,35	1,94	0,33	406,31	681,18	46,49	41,06	<b>1.188,52</b>
2013	0,00	0,22	1,55	10,60	0,59	0,50	616,06	950,33	69,64	63,83	<b>1.713,56</b>
2014	0,00	0,68	3,31	29,99	3,51	0,57	1.037,48	1.263,57	99,88	101,22	<b>2.540,47</b>
2015	0,00	0,16	0,57	11,71	1,97	0,00	815,09	1.007,79	78,58	54,04	<b>1.969,89</b>
2016	0,00	0,00	0,30	28,20	1,93	0,00	855,97	881,66	64,68	59,36	<b>1.892,18</b>
2017	1,20	0,00	0,10	13,23	2,14	0,00	651,26	750,32	43,43	55,04	<b>1.516,70</b>
2018	4,13	0,63	0,69	13,38	3,03	0,00	668,81	726,74	40,82	66,77	<b>1.525,00</b>
2019	0,00	0,00	1,44	13,03	4,91	0,00	839,24	827,76	50,98	76,89	<b>1.814,24</b>

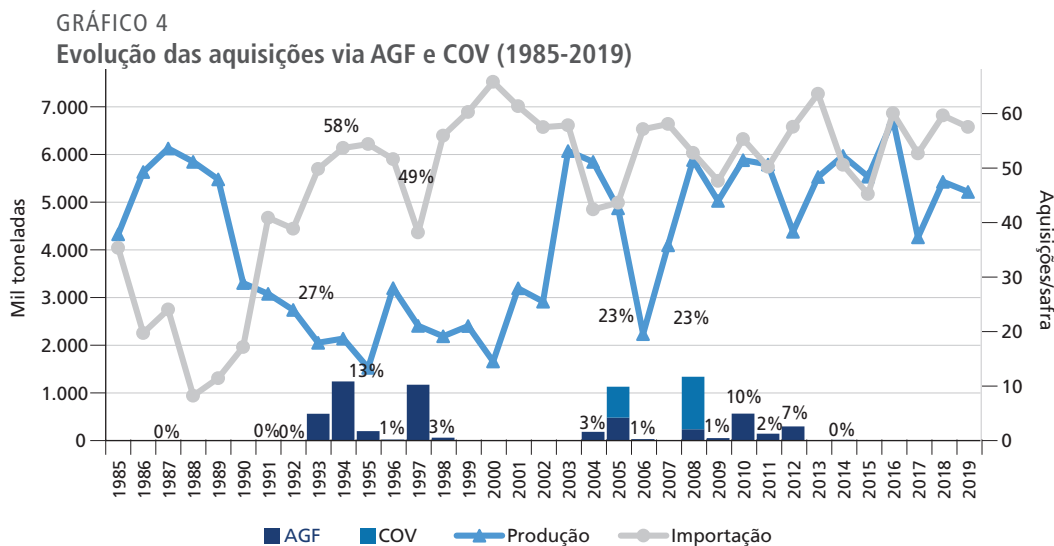
Fonte: BCB (I.s.d.Ib).  
Elaborado dos autores.

Em relação à comercialização, entre 1993 e 1998, o governo federal adquiriu 3,26 milhões de toneladas por meio de AGF. O maior volume adquirido se deu em 1994, quando foi internalizada 1,24 milhão de toneladas, que corresponderam a 58% da safra brasileira daquele ano, conforme observado no gráfico 4 (Conab, 2019b; 2020). Entre os anos de 2005 e 2008, o governo federal passou a privilegiar contratos de opção em detrimento das aquisições via AGF, atuando proativamente na sinalização dos preços futuros. Naquele período, foram adquiridas 2,5 milhões de toneladas do grão, sendo 1,75 milhão de toneladas oriundas de COV, o que representa 70% do total internalizado (Conab, 2019b).

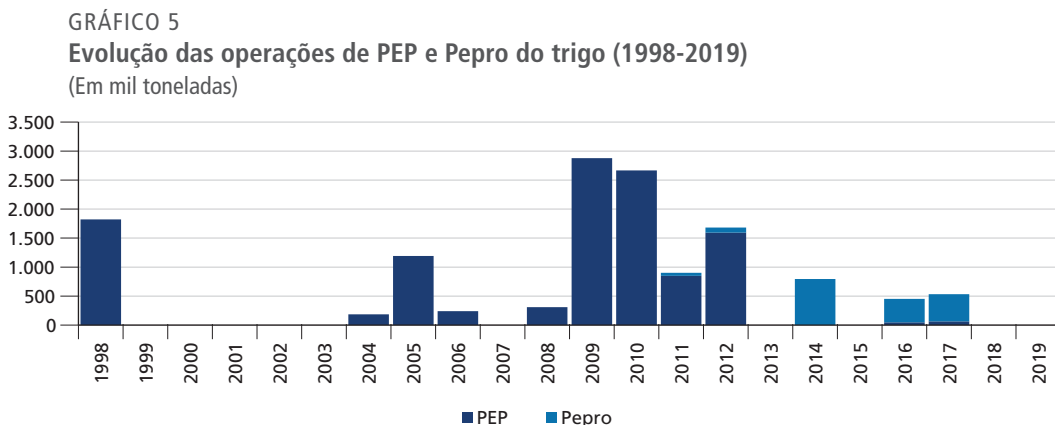
Em 1998, o governo subvencionou 1,8 milhão de toneladas de trigo por meio do PEP, pagando um prêmio às indústrias que realizassem a compra com os produtores rurais pelo preço mínimo vigente. Este mecanismo passou a ser utilizado com maior frequência nos anos seguintes, que, juntamente com o Pepro, a partir de 2011, reduziu a necessidade de compras governamentais de trigo, conforme observado no gráfico 5. Os maiores volumes subvencionados se deram entre os anos de 2009 e 2012, período



em que os estoques nacionais, públicos e privados, situaram-se em um patamar médio de 2,1 milhões de toneladas. Desde 2018, o aumento no consumo, atingindo valores próximos a 12,5 milhões de toneladas por ano, e a redução dos estoques nacionais, que encerraram a safra 2019/2020 com apenas 250 mil toneladas, mantiveram os preços acima dos patamares mínimos vigentes no período, o que tornou desnecessária qualquer intervenção sobre o mercado nacional (Conab, 2019d).



Fontes: Brasil (2020b); e Conab (2019b; 2020).  
Elaboração dos autores.



Fonte: Conab (2019c).  
Elaboração dos autores.

Os anos 2000 foram marcados pela retomada no crescimento da produção mundial de trigo, que vinha numa contínua queda desde a safra 1998/1999, quando foram produzidas 610,2 milhões de toneladas, até a safra 2003/2004, que resultou numa produção de 555,7 milhões de toneladas, ainda que o consumo mundial tenha se mantido, quase sempre, em crescimento (Conab, 2020).<sup>8</sup>

Até 2001, não havia qualquer regionalização para os preços mínimos do trigo no Brasil, cujos preços de garantia variavam apenas de acordo com a classificação do produto. A partir de 2002, o governo passou a oferecer preços mínimos mais elevados para o trigo cultivado fora da região Sul, com patamares 5,2% superiores para o trigo produzido nas regiões Sudeste ou Centro-Oeste (Conab, 2019d).

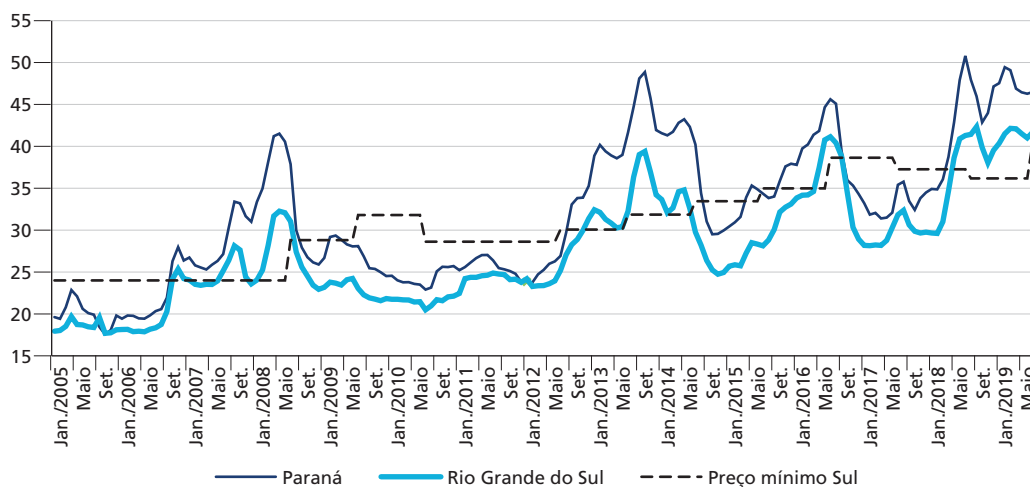
Após esse período, foram percebidos sucessivos recordes na produção mundial de trigo, com destaque para as safras 2004/2005 e 2008/2009, cujos saltos de volume produzido em relação às safras anteriores foram bastante significativos. Tais eventos resultaram em maior demanda de intervenções do governo federal sobre o mercado nacional, com atuação majoritária por meio do PEP. No intervalo entre esses dois períodos, uma forte quebra de produção na América do Sul resultou em elevados preços no mercado nacional, chegando a atingir o pico em maio de 2008, momento em que a saca de 60 kg do trigo pão produzido no Paraná custou, em média, R\$ 41,50 (gráfico 6). Na Argentina, a produção de trigo havia caído de 18,6 milhões de toneladas, em 2007/2008, para apenas 11 milhões de toneladas em 2008/2009 e 12 milhões de toneladas em 2009/2010. Apenas na safra 2010/2011 a produção foi restabelecida, quando o país vizinho colheu 17,2 milhões de toneladas do grão (Conab, 2020).<sup>9</sup>

---

8. Mais informações em USDA. Disponível em: <<https://bit.ly/3ki1CmE>>. Acesso em: 17 maio 2020.

9. Mais informações em USDA. Disponível em: <<https://bit.ly/3ki1CmE>>. Acesso em: 17 maio 2020.

GRÁFICO 6  
Preços nominais ao produtor no Paraná e no Rio Grande do Sul (2005-2019)  
(Em R\$/saca 60 kg)



Fonte: Conab (2019e).  
Elaboração dos autores.

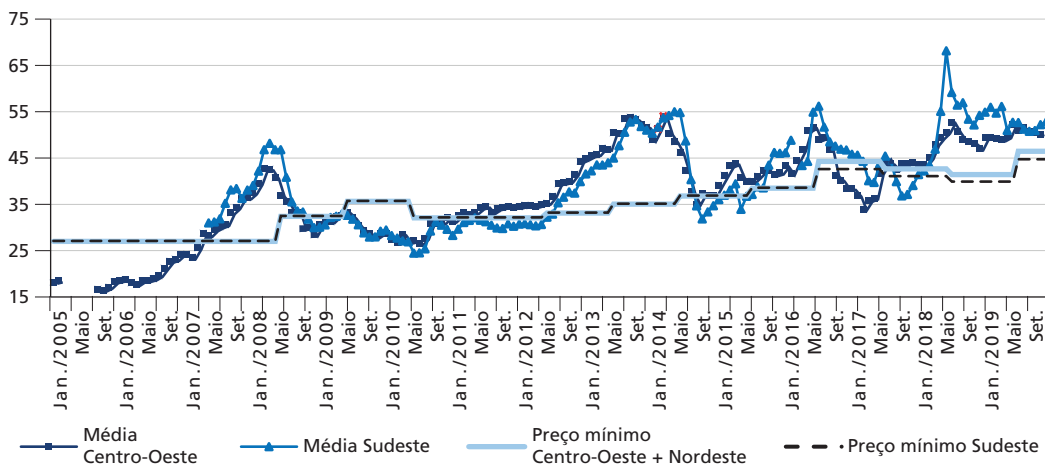
O Regulamento Técnico do Trigo com a definição do padrão oficial de classificação passou a vigorar em 2012, sendo considerado um marco na triticultura nacional, pois, a partir dele, passou-se a exigir maior planejamento por parte dos produtores, pesquisadores e cooperativas em busca de cultivares que possibilitassem trigo com boa produtividade, alta força de glúten, elevado número de queda e alta estabilidade, padrões exigidos pela nova classificação, inclusive condicionando as aquisições governamentais aos novos critérios (Rabelo, 2017).

Como consequência, houve um expressivo aumento no lançamento de novas variedades de sementes para cultivo no Brasil. Das 120 cultivares registradas e aptas para o cultivo em 2019, 78 foram lançadas entre 2010 e 2018, o que representou 65% do total. Os anos de 2012 e 2016 se destacaram como o de maior relevância no lançamento de novas variedades em termos quantitativos, com a disponibilização de 17 e 15 produtos, respectivamente (Embrapa, 2018).

Uma vez que a PGPM ofereceu preços mais remuneradores para o trigo produzido no Centro-Oeste e no Nordeste partir da safra 2016/2017 (gráfico 7), a produção no Cerrado brasileiro recebeu mais um incentivo do governo federal à sua ampliação. Como resultado, ainda nesta safra, também beneficiada pelo clima favo-

rável, o Brasil atingiu a maior produção da sua história, totalizando 6,73 milhões de toneladas (Conab, 2020).

GRÁFICO 7  
Preços nominais pagos ao produtor no Centro-Oeste e no Sudeste (2005-2019)  
(Em R\$/saca 60 kg)



Fonte: Conab (2019e).  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Trigo pão, tipo 1, Ph 78.

O incentivo à interiorização foi apoiado por entidades como Conab, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa),<sup>10</sup> Associação Brasileira da Indústria do Trigo (Abitrigo) e Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Culturas de Inverno, que, à época, estavam desenvolvendo uma análise do trigo nacional com o intuito de verificar o grau de incidência da micotoxina Deoxynivalenol (DON),<sup>11</sup> responsável pela giberela do trigo. Em função do clima, lavouras do Sudeste e do Centro-Oeste possuem vantagens em relação àquelas situadas na região Sul, já que os períodos chuvosos nas fases de maturação e colheita podem inviabilizar o consumo humano e animal do cereal. Esta micotoxina causa recusa de alimentos e vômitos em animais, principalmente em

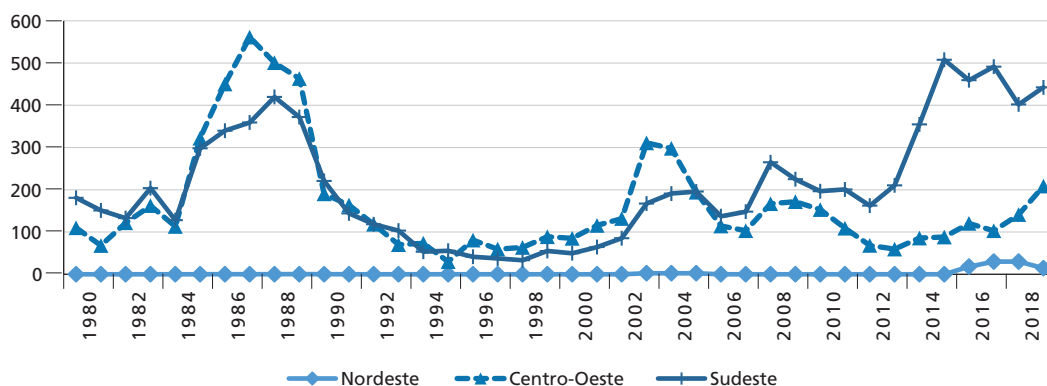
10. A Embrapa foi responsável por liderar diversas pesquisas que resultaram no desenvolvimento de novas variedades de trigo, permitindo um considerável aumento da produtividade nacional, destacadamente a partir da década de 1980. Naquele período, a produtividade média na região Sul do país situava-se em torno de 800 kg/ha, enquanto os rendimentos encontrados em áreas experimentais alcançavam médias de 1.500 kg/ha, com valores máximos da ordem de 3.500 kg/ha (Scheeren, 1999).

11. Ocorre principalmente na fase de florescimento da planta, a partir do processo de infecção e colonização do fungo *Fusarium graminearum* nas espigas do trigo.

suínos, e, em seres humanos, vômitos, náuseas, vertigens, problemas gastrointestinais e diarreia (Rabelo, 2017).

De acordo com o gráfico 8, os efeitos dessa política puderam ser observados a partir do salto da produção na região do Cerrado, com destaque para os estados de Goiás e Mato Grosso do Sul, bem como na retomada da produção no estado da Bahia. Ainda em 2017, a Câmara Técnica do Trigo (CTT) de Mato Grosso reportou uma produção de 346,5 t de trigo, cultivadas em áreas experimentais no estado, sendo 136,5 t de trigo de sequeiro, colhidas no mês de julho, e 210 t de trigo irrigado, colhidas em outubro daquele ano.

GRÁFICO 8  
Evolução da produção de trigo fora da região Sul (1980-2019)  
(Em mil toneladas)



Fonte: Conab (2020).  
Elaboração dos autores.

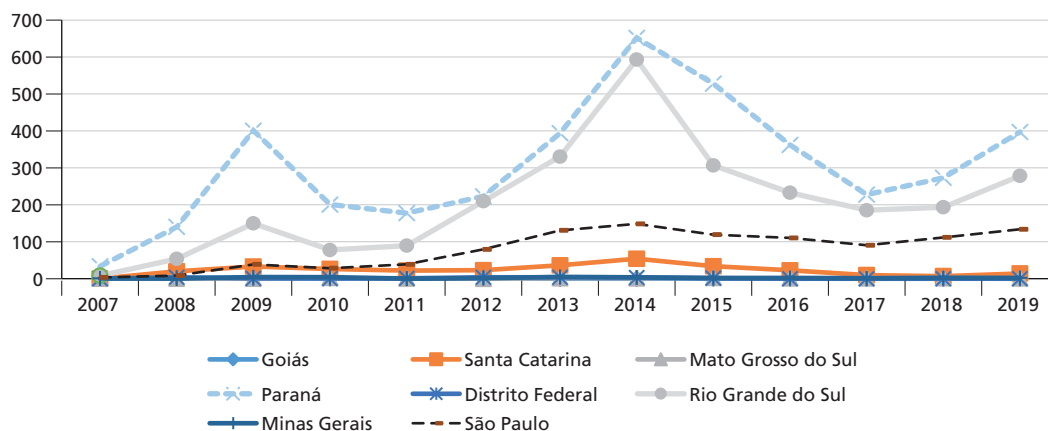
O grande salto da região Sudeste ocorreu um ano antes, durante a safra 2015/2016, quando, na região Sul, o cultivo foi marcado por chuvas em excesso durante o plantio e por geadas e chuvas entre setembro e novembro, afetando principalmente as lavouras do Rio Grande do Sul. De maneira semelhante, o clima adverso destruiu grande parte da lavoura paranaense, em 2013/2014, e do Rio Grande do Sul, em 2014/2015.

Naquele período, foi observado um considerável crescimento no número de apólices de seguro do PSR contratadas, em consequência dos prejuízos causados às

lavouras no Sul. De acordo com os dados do Atlas do Seguro Rural,<sup>12</sup> o volume de contratações cresceu 89,3% em um ano, passando de 10.350, em 2013, para 19.951 contratações, em 2014.

Destaca-se, também, conforme apresentado no gráfico 9, o aumento da participação do estado de São Paulo a partir de 2011, e a sua manutenção em patamares próximos a R\$ 100 bilhões por ano, acompanhando a evolução da produção no estado.

GRÁFICO 9  
Evolução nominal da importância segurada por meio do PSR – trigo (2007-2019)  
(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2020a).  
Elaboração dos autores

## 4 CONCLUSÕES

É possível afirmar que o setor tritícola foi um dos que mais sofreu regulamentação governamental até a abertura comercial, nos anos de 1990, destacadamente pela insuficiência produtiva e pelo peso sobre a alimentação dos brasileiros. A partir da abertura comercial e do menor intervencionismo público na economia, a promoção da triticultura reestabeleceu-se pelo tripé da política agrícola brasileira, via mecanismos de mercado: *i)* crédito; *ii)* seguro; e *iii)* PGPM (sendo esta mais incidente no suporte à produção de grupos vulneráveis).

12. Para mais dados, ver: <<https://bit.ly/3jeFl89>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

Nota-se que maior exigência qualitativa, imposta pelos padrões de classificação que passaram a vigorar em 2012, e crescimento no número de variedades disponíveis para o cultivo desde 2010 aumentaram a credibilidade do setor produtivo brasileiro, o qual se encontrava integrado com a demanda industrial, em um caminho de redução da dependência do produto importado a partir do aumento do cultivo no Cerrado.

Além das novas variedades, a atividade produtiva tem se favorecido do aumento na disponibilidade de crédito rural e do crescimento do nível de segurança na mitigação de riscos climáticos promovidos pelo PSR, cujos maiores percentuais de subvenção estão destinados às culturas de risco elevado, tal como o trigo.

Os incentivos concedidos por meio da PGPM, desde 2002 – com a aprovação de preços mínimos diferenciados para o grão produzido fora da região Sul – e, sobretudo, a partir da safra 2016/2017 – quando o governo federal definiu preços mínimos diferenciados para o trigo produzido na região Centro-Oeste e no estado da Bahia –, também contribuíram para o aumento da produção em direção ao interior do país e, principalmente, para a sua manutenção. Todavia, ainda há necessidade de ações governamentais para incentivar o reordenamento da produção de trigo no país, seja por meio da PGPM, garantindo a compra ou a subvenção ao escoamento do produto, seja a partir de subsídios diferenciados sobre crédito rural.

As principais vantagens do investimento na cultura do trigo estão no fato de esta utilizar as mesmas áreas das culturas de verão, contribuindo com a rotação de culturas na interrupção de ciclos de pragas e doenças, e deixando resíduos benéficos para a safra posterior, bem como gerando emprego e renda e aumentando o aproveitamento de instalações, terras e mão de obra, entre outros.

A produção nessas regiões também se distancia do pico das safras da região Sul do Brasil e Argentina, o que resulta na potencialização dos seus ganhos no momento da comercialização, vez que o mercado se encontra, normalmente, desabastecido nos meses de junho a agosto, período de colheita no interior do Brasil. Esta situação privilegiada ainda reduz os danos causados por um excesso de oferta mundial, como ocorrido em 2008, 2009 e 2017. Nesses períodos, ainda que os preços de mercado tenham se situado em patamares inferiores ao mínimo, já superiores ao da região Sul, o período

em que os preços permaneceram abaixo deste patamar é significativamente inferior ao observado entre os estados do Rio Grande do Sul e Paraná.

A produção de massas e biscoitos também se beneficia com a interiorização da produção, sobretudo pelo fato de as indústrias de São Paulo serem responsáveis pela metade da produção nacional nestes setores. Além disso, o fomento ao cultivo nas regiões centrais do país, atuando de maneira conjunta com o incentivo à implantação de indústrias processadoras, certamente elevaria o nível de emprego e renda nessas regiões, melhorando o bem-estar e reduzindo os custos dos produtos derivados para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Uma parte considerável destes custos seria reduzida a partir do menor dispêndio com transportes, dado que durante o processo produtivo as matérias-primas (trigo em grãos) perdem peso no processo de transformação em produto final (farinha de trigo).

Uma vez que as regiões centrais estão menos expostas às intempéries climáticas e aos fenômenos como *El Niño*, despesas com seguros tornam-se menos onerosas, e esses recursos poderiam ser disponibilizados para outros fins. Além disso, o cultivo nessas áreas traz maior previsibilidade quantitativa e qualitativa na oferta, de modo a facilitar o planejamento de ações por parte dos mais diversos agentes públicos e privados, desde a comercialização até a proposição de políticas públicas.

Por fim, é importante salientar que os resultados aqui apresentados, relacionando a produção tritícola com as políticas de crédito, seguro e garantia de preços mínimos, não podem conduzir a inferências causais, dado que os efeitos das políticas não são isolados nas análises. Análises econométricas contribuiriam nesse sentido.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. M. **A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no período após a abertura comercial:** mudança institucional e novos instrumentos. 2014. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.
- ARAUJO, J. A. Crédito Rural: Plano Safra e o Pronaf. *In*: VIEIRA FILHO, J. E. R. (Org.). **Diagnóstico e desafios da agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 161-188, 2019.
- AZEVEDO, P. F. Comercialização de produtos agroindustriais. *In*: BATALHA, M. O. **Gestão**



**agroindustrial – Gepai:** Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. v. 1.

BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2012. 316 p.

BB – BANCO DO BRASIL. **Comercialização.** Disponível em: <[https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/cooperativas/cooperativas-rurais/comercializacao#/>. Banco do Brasil, \[s.d.\]. Acesso em: 1ª maio 2020.](https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/cooperativas/cooperativas-rurais/comercializacao#/)

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Crédito Rural.** Brasília: BCB, [s.d.]a. Disponível em: <<https://bit.ly/37toHzg>>. Acesso em: 1ª nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Matriz de Dados do Crédito Rural – Contratações.** Brasília: BCB, [s.d.]b. Disponível em: <<https://bit.ly/3klXDpd>>. Acesso em: 5 abr. 2020.

BARROS, G. S. A. C. Política Agrícola no Brasil: Subsídios e Investimentos. *In:* GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas.** Brasília: Ipea, p. 236-258, 2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 210, de 27 de fevereiro de 1967. Estabelece normas para o abastecimento de trigo, sua industrialização e comercialização e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967. Disponível em: <<https://bit.ly/35m3k02>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Seguro Rural.** Brasília: Mapa, 2019. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/seguro-rural>>. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRUM, A.; SILVA, C.; MÜLLER, P. O trigo brasileiro diante da concorrência argentina: o comércio internacional e a competitividade pelo custo de produção. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, p. 135-150, jan./jun. 2005.

BUAINAIN, A. M. *et al.* Quais os riscos mais relevantes nas atividades agropecuárias? *In:* BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola.** Brasília: Embrapa, 2014a.

BUAINAIN, A. M. *et al.* O tripé da política agrícola brasileira: crédito rural, seguro e Pronaf. *In:* \_\_\_\_\_. **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola.** Brasília: Embrapa, p. 827-864, 2014b.

CAFÉ, S. L. *et al.* Cadeia Produtiva do Trigo. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 193-220, 2003.

CAMPONOGARA, A. *et al.* O atual contexto da produção de trigo no Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v. 19, n. 2, p. 246-257, mai./ago. 2015.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **A Conab**. Brasília: Conab, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/35n9QUr>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Estoques**. Brasília: Conab, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3mkUnez>>. Acesso em: 5 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Política de Garantia de Preços Mínimos**. Brasília: Conab, 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/35qozhw>>. Acesso em: 6 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Portal de informações agropecuárias**. Brasília: Conab, 2019d. Disponível em: <<https://bit.ly/2IHtKBJ>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Informações Agropecuárias e de Abastecimento (Siagro)**. Brasília: Conab, 2019e. Disponível em: <<https://bit.ly/3mbdIOS>>. Acesso em: 28 dez. 2019e.

\_\_\_\_\_. **Série histórica das safras**. Brasília: Conab, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3km5MtN>>. Acesso em: 1<sup>o</sup> maio 2020.

COSTA, M. E.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Choque de oferta no crédito rural e seu impacto produtivo na agricultura brasileira. *In*: SACHSIDA, A. (Org.). **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, p. 207-224.

DELGADO, G. C. **Coleção Análise e Pesquisa: uma metodologia para determinação de preços mínimos**. 1. ed. Brasília: CFP, 1978.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Informações técnicas para trigo e triticale** – Safra 2019. Brasília: Embrapa, 2018.

GREGORI, C. D.; BRUM, A. L. **O trigo e a estrutura fundiária no Brasil: um diagnóstico da Região Sul**. D. estudos setoriais, cadeias produtivas, sistemas locais de produção. Passo Fundo: FEE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3ocPFRB>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

HELFAND, S. M.; REZENDE, G. C. de. **Padrões regionais de crescimento da produção de grãos no Brasil e o papel da região Centro-Oeste**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 731).

LOPES, D.; LOWERY, S.; PEROBA, T. L. C. Crédito rural no Brasil: desafios e oportunidades para a promoção da agropecuária sustentável. **Revista do BNDES**, v. 45, p. 155-196, 2016.

MEDEIROS, E. A. Avaliação da implementação do Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 2, p. 295-308, 2013.

MITIDIERI, F. J.; MEDEIROS, J. X. de. Zoneamento agrícola de risco climático: ferramenta de auxílio ao seguro rural. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano 17, n. 4, out./nov./dez. 2008.

OZAKI, V. A. Em busca de um novo paradigma para o seguro rural no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 46, p. 97-119, jan./mar. 2008.

PINTO, L. C. G., Política Agrícola. In: RODRIGUES, R. (Org.). **Agro é paz**: análises e propostas para o Brasil alimentar o mundo. Piracicaba: Esalq, 2018.

RABELO, P. M. Mercado de Trigo. In: OLIVEIRA NETO, A. A.; SANTOS, C. M. R. (Orgs.). **A cultura do trigo**. Brasília: Conab, 2017.

RAMOS, S. Y.; MARTHA JÚNIOR, G. B. **Evolução da política de crédito rural brasileira**. Brasília: Embrapa, 2010.

REZENDE, G. C. **Estocagem e variação estacional de preços**: uma análise da política de crédito de comercialização (EGF). Rio de Janeiro: Ipea, 1983. (Texto para Discussão, n. 61).

ROSSI, R. M.; NEVES, M. F. (Coord.). **Estratégias para o trigo no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2004. 224 p.

SANTANA, C. A. M. *et al.* Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, p. 795-208, 2014.

SANTANA, C. A. M.; GASQUES, J. C. Agricultural development in Brazil: the role of agricultural policies. In: BUAINAIN, A. M.; LANNA, R.; NAVARRO, Z. **Agricultural Development in Brazil**: the rise of a global agro-food power. New York: Routledge, 2019. p. 46-69.

TABOSA, F. J. S.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR): avaliação de impacto na área plantada e na produtividade agrícola no Brasil. In: SACHSIDA, A. (Org.). Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. 1. ed. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, p. 225-246.

SCHEEREN, P. L. Evolução e melhoramento de cultivares de trigo. In: CUNHA, G. R. (Org.). Trigo 500 anos. Passo Fundo: Embrapa Trigo, 1999, p. 76-80.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; FISHLOW, A. **Agricultura e indústria no Brasil**: inovação e competitividade. Brasília: Ipea, 2017. 305 p.

WEDEKIN, I. **Política agrícola no Brasil**: o agronegócio na perspectiva global. 1. ed. São Paulo: WDK Agronegócio, 2019. 356 p.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Assessoria de Imprensa e Comunicação**

#### **EDITORIAL**

##### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

##### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

##### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

##### **Editores**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

##### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

##### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

##### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









### Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

