

# ABERTURA ECONÔMICA E DESREGULAMENTAÇÃO DA CADEIA DO TRIGO NO BRASIL<sup>1</sup>

Bruno Benzaquen Perosa<sup>2</sup>

Luis Fernando Paulillo<sup>3</sup>

**RESUMO:** Sendo constituída sob um forte aparato regulatório, a cadeia brasileira do trigo passou por profundas mudanças no início dos anos 90s. A partir desse momento, o governo para de intervir nesse setor. Simultaneamente, ocorre o processo de abertura econômica que permitiu a entrada de novos concorrentes nesse mercado. Essas duas mudanças trouxeram grandes alterações no ambiente institucional e competitivo da cadeia. Esse processo se amplia a partir de 1994, quando começa a vigorar o MERCOSUL. Este artigo aborda inicialmente a forma como se conformou o aparato regulatório sobre esse segmento. Posteriormente, são tratadas as mudanças nos ambientes institucional, organizacional e tecnológico trazidas pelos processos de abertura econômica, desregulamentação e assinatura do MERCOSUL. Partindo de um enfoque institucionalista, este estudo buscará demonstrar como o ambiente institucional oriundo do período regulatório e a forma como este foi transformado pela desregulamentação impactaram sobre o desempenho da cadeia brasileira durante os anos 90s. Nesse contexto, apesar do fraco desempenho observado no início da década, nota-se uma melhoria substancial na coordenação dessa cadeia a partir de 1999. Este artigo conclui que os agentes parecem estar se adaptando ao novo ambiente por meio de novas formas de representação e coordenação de forma a preencher o vazio deixado pelo reduzido papel que o Estado passou a desempenhar nesse mercado. Ainda assim, essa cadeia e o setor agrícola, mais especificamente, se mostram muito vulneráveis às oscilações cambiais.

**Palavras-chave:** trigo, abertura, desregulamentação, institucionalismo.

## ECONOMIC OPENING AND DEREGULATION IN THE BRAZILIAN WHEAT CHAIN

**ABSTRACT:** The wheat chain was formed under a rigid regulatory framework and underwent several deep changes in the early 90s. Since then, the government stopped interfering in this sector. Simultaneously, the economy was opened, allowing the entry of foreign competitors into this market. Both these changes brought about a great transformation in its institutional and competitive environment. That process was amplified after 1994, when the MERCOSUL agreement was signed. This paper focuses primarily on the way the regulatory framework was configured within this sector. Next, it addresses with the changes within the institutional, organizational and technological environments caused by the deregulation, the open economy and the MERCOSUL. An institutionalist approach is taken to show how the previous institutional scenario and the transformations it experienced during the deregulation period impacted on the chain's performance during the 90s. Despite the lackluster performance observed in the first years of the thas decade, a substantial improvement was verified in this chain's coordination after 1999. This paper concludes that the agents therein engaged seem to be adapting to the new environment through the introduction of new forms of representation and governance so as to fill the gap left by the State after 1990. Nevertheless, the performance of this chain and of the agricultural sector at large seems to be highly vulnerable to the volatility in the Brazilian exchange-rate.

**Key-words:** wheat, open economy, deregulation, institutionalism.

**Jel Classification:** Q13, Q17, Q18.

<sup>1</sup>Este artigo é resultado de trabalho apresentado junto a disciplina Política Agrícola e Macroeconomia ministrada pelo professor Hildo Meirelles de Souza Filho no segundo semestre de 2005 no programa de pós-graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) na Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). O autor agradece as contribuições desse professor por meio de sugestões e correções do presente trabalho. Registrado no CCTC, ASP-13/2006.

<sup>2</sup>Economista, Pesquisador do GEPAI (Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais). (e-mail: bruno@perosa.com.br).

<sup>3</sup>Economista, Doutor, Professor Adjunto do departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) (e-mail: dlfp@power.ufscar.br).

## 1 - INTRODUÇÃO

A cultura e a comercialização do trigo no Brasil sempre sofreram intervenção dos órgãos estatais. Essa regulação atingiu seu ápice a partir de 1967, quando o governo militar aprova o Decreto-Lei n. 210. Esse aparato regulatório se mantém até 1990, quando essa lei é suspensa, levando à desregulamentação dessa cadeia. Simultaneamente, a economia brasileira é aberta, alterando de forma profunda o ambiente competitivo da cadeia brasileira do trigo.

Esses dois processos simultâneos, abertura e desregulamentação, trouxeram grandes transformações nos ambientes institucional e competitivo dessa cadeia, obrigando seus agentes a adotar novas estratégias visando uma maior eficiência. Entre essas mudanças pode-se citar o fim da política de subsídios específica, a produção e a comercialização de trigo e seus derivados, o fim do sistema de cotas aplicado aos moinhos, a queda das barreiras alfandegárias que protegem a produção nacional de trigo e derivados e as novas exigências de qualidade e classificação impostas aos produtores de trigo e farinha.

Em 1994, a abertura econômica seria ampliada por meio do MERCOSUL, que reduziu as tarifas alfandegárias entre os Países membros.

A dificuldade revelada pelos produtores nacionais em se adaptar a essas mudanças se refletiu no declínio da produção nacional desse grão, que passou a ser importado em grandes quantidades para suprir o consumo interno. Esse período mais crítico se estende de 1990 até 1996 (Tabela 1).

Durante a década de 1990, os agentes dessa cadeia, gradativamente, vão se adaptando às novas regras, melhorando seu desempenho e, em alguns momentos, conseguindo competir com seus concorrentes externos. Porém, essa competitividade ainda se mostra bastante frágil, ficando subordinada a variáveis externas à cadeia, como a taxa de câmbio e as cotações internacionais do trigo.

Este trabalho será realizado por meio de uma ampla revisão na literatura existente sobre o tema. Também serão utilizados dados estatísticos secundários obtidos de fontes reconhecidas. Neste estudo,

não serão utilizados dados primários a partir de entrevistas ou qualquer outra técnica de *survey*.

O trabalho está dividido em três sessões, incluindo esta introdução. A seção 2 está dividida em duas partes principais. Na primeira, será ilustrada a dinâmica dessa cadeia no período de regulação que se estende até 1990. A segunda parte tratará da evolução da cadeia durante os anos 90s, focando as alterações nos ambientes institucional, organizacional e tecnológico desse setor. A seção 3 traz as considerações finais deste estudo. Em seguida, será apresentada a literatura citada.

## 2 - CONFORMAÇÃO DA CADEIA DO TRIGO NO BRASIL

A atuação do Estado no complexo tritícola vêm desde o início do século passado. A partir de 1908, o governo implementou uma série de medidas com o objetivo de incentivar a produção do trigo.

Mas é só a partir do segundo pós-guerra que o Estado começa a estruturar um aparato de controle e atuação mais sistemática e contínua. Segundo Mendes (1994), o marco inicial dessa atuação se dá em 1944, com a criação do Serviço de Expansão do Trigo (SET). É através desse órgão e de suas extensões que o governo atuará sobre o setor tritícola até o início da década de 1990. A seguir, é apresentado um quadro tratando das principais mudanças acontecidas até 1990 (Quadro 1).

Em 1944, o governo inicia sua atuação no setor através do serviço de expansão ao trigo. Em 1952, ocorre a tomada de controle pelo Banco do Brasil na comercialização do trigo importado. Essa medida ilustra bem as intenções do governo em controlar a entrada de trigo no País, além da distribuição desse aos moinhos. Com isso, visava-se proteger a produção nacional e garantir o abastecimento interno. Essa medida, segundo Mendes, não conseguiu atingir seu objetivo completamente devido a várias práticas fraudulentas, como a do trigo-papel e a nacionalização do trigo importado. Na primeira, emitiam-se notas falsas referentes à compra de trigo nacional e,

**Tabela 1** - Produção, Importação e Consumo de Trigo, Brasil, 1990 a 2005

Ano	Produção (1.000 t)	Δ%	Importação (1.000 t)	Δ%	Consumo total (1.000 t)	Δ%
1990	3.094		2.849		7.493	
1991	3.014	-2,6	5.208	82,8	7.535	0,6
1992	2.739	-9,1	5.913	13,5	7.500	-0,5
1993	2.154	-21,4	5.512	-6,8	7.600	1,3
1994	2.063	-4,2	6.487	17,7	8.000	5,3
1995	1.524	-26,1	5.221	-19,5	7.900	-1,3
1996	3.001	96,9	4.948	-5,2	7.700	-2,5
1997	2.407	-19,8	6.183	25,0	8.560	11,2
1998	2.188	-9,1	7.074	14,4	8.955	4,6
1999	2.403	9,8	7.698	8,8	9.547	6,6
2000	1.658	-31,0	7.201	-6,5	9.511	-0,4
2001	3.194	92,6	7.007	-2,7	10.002	5,2
2002	2.914	-8,8	6.727	-4,0	9.890	-1,1
2003	5.851	100,8	5.300	-21,2	9.900	0,1
2004	6.074	3,8	5.500	3,8	10.200	3,0
2005 <sup>1</sup>	4.427	-27,1	6.535	18,8	10.650	4,4

<sup>1</sup>Estimativa

Fonte: Detrig/Divco/Sesdi, Ctrin-BB, Decex, SRF/CIEF, IBGE, Abrasem, Moinhos e Tradings. Dados do Agriannual 2005, Safras e Mercado e IBGE a partir de 1997.

**Quadro 1** - Principais Acontecimentos na Regulação Estatal da Cadeia Triticola Brasileira

Ano	Item
1944	Serviço de Expansão do Trigo
1952	Através da Cacex, o Banco do Brasil passa a ser o único comprador e vendedor do trigo importado. Criação da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB). O Banco do Brasil também passa a ser o único comprador do trigo nacional através da Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN), instituição subordinada ao Banco do Brasil.
1962	Criação do Departamento do Trigo (DTRIG) dentro da SUNAB. Criação da Junta Deliberativa do Trigo (JUTRI).
1965	Promulgação do Decreto-Lei n 210 que consolidou o aparato institucional para o complexo do Trigo.
1967	Revogação do decreto de lei n 210.
1990	

Fonte: Baseado em Mendes (1994).

assim, os moinhos brasileiros obtinham condições vantajosas para a compra de cotas maiores de trigo importado. Essas condições vantajosas eram subsidiadas por um fundo para o desenvolvimento da triticultura nacional. A segunda prática citada, a nacionalização do trigo importado, também tinha por objetivo receber as bonificações oriundas desse fundo. Nesse caso, eram emitidas notas falsas que “transformavam” o trigo importado em nacional. Com isso, os agentes buscavam tirar vantagem da diferença de preço então existente entre o trigo importado e o nacional. Passaram-se dez anos para que o governo baixasse a portaria 820, em novembro

de 1962, pela qual o Banco do Brasil também passou a ser o único comprador direto do trigo nacional. Além de coibir as práticas ilegais mencionadas, essa portaria aumentou o poder do Estado, que passou a intermediar as transações entre produtores e moinhos nacionais. Nesse sentido, é criada a CTRIN, que teria por função, além da compra e venda, o transporte e a estocagem do trigo.

A criação do Departamento do Trigo, em 1965, é outro marco importante que demonstra a crescente preocupação do governo com o complexo tritícola. Mendes (1994) coloca como funções desse órgão: “a coordenação da política de comercialização do

*trigo nacional; a promoção, via CACEX, da importação do trigo estrangeiro; a elaboração de estudos para fixação dos preços de venda do trigo e de seus derivados e sucedâneos; a fixação de cotas de trigo aos moinhos em função de demanda de cada região; o levantamento da capacidade moageira; e a definição dos limites de extração de farinhas de trigo em grão e da percentagem das misturas”.*

Esse foi, sem dúvida, o mais completo órgão criado pelo governo para controlar o setor tritícola nacional.

Com a aprovação do Decreto-Lei n 210, em 1967, o governo além de efetivar, ampliou a ação das medidas e órgãos criados até então. Esse aparato era formado primeiramente pelo DTRIG e a SUNAB. Os principais objetivos desse decreto foram:

- 1) Priorizar o trigo nacional;
- 2) Regular a comercialização, reforçando o poder monopolista do governo no mercado de trigo nacional e importado;
- 3) Garantir o abastecimento ao mercado;
- 4) Aumentar a capacidade de armazenamento nos moinhos;
- 5) Impedir a expansão da capacidade de moagem do País; e
- 6) Permitir desmembramentos, incorporações e transferências de moinhos apenas com a autorização da SUNAB.

A aprovação desse decreto-lei teve grande impacto sobre os segmentos produtivo e de moagem. O primeiro passou a desfrutar de grande segurança na comercialização de sua produção, já que a partir desse momento não ficou mais à mercê da variação dos preços internacionais (a política específica de preços mínimos passa a nortear os preços no mercado interno), além de ter destino certo para seus excedentes. Quanto ao segundo, atribuíram-se cotas para os 386 moinhos cadastrados naquele ano. Apesar da política de cotas ter garantido o abastecimento de todas as regiões do País, na maioria das vezes, as cotas eram bastante inferiores à capacidade produtiva dos moinhos, fato que gerou capacidade ociosa de 65% no setor moageiro nacional (MENDES, 1994). Por outro lado, os moinhos passaram a operar livres de concorrência, tendo garantido matéria-prima nacional e importada, além de destino certo para

sua produção.

Essas vantagens seriam ainda mais ampliadas em 1973, quando o governo, temendo pressões inflacionárias que poderiam ser geradas devido ao aumento da cotação internacional do trigo, passou explicitamente a subsidiar o consumo do grão. Com isso, todos os segmentos da cadeia tritícola passam a ser amplamente favorecidos e obtiveram grande desenvolvimento nesse período. O setor produtivo, em 1987, alcançou sua produção máxima, chegando a suprir 93,7% da demanda interna.

A partir da década de 1980, essa política de subsídios passa a ser bastante criticada, principalmente devido à grande crise enfrentada pelo Estado. A chamada “Conta Trigo” foi motivo de calorosos debates nesse período. Vários estudos, como o de Gontijo (1984), afirmavam que as vantagens obtidas a partir do subsídio ao trigo eram bem inferiores aos custos trazidos por este. O mesmo autor ainda complementa que o subsídio ao trigo era injusto com outras culturas cujos derivados competissem com os do trigo, já que a redução no preço final do trigo tornava a competição desleal. Porém, é importante lembrar a preocupação desse autor quanto à retirada dos subsídios: ele alertava para a necessidade de uma retirada gradual dos incentivos, além de, em um primeiro momento, políticas de proteção à produção nacional através da taxação dos produtos importados e da manutenção de um preço mínimo pago ao produtor.

Assim, em 1987, com a justificativa de que a produção nacional já supria grande parte da demanda interna, naquele ano havia chegado a 93,7%, o governo suspendeu os subsídios ao consumo do trigo. Nesses quatorze anos de subsídios diretos, a cadeia tritícola experimentou grande crescimento. Segundo dados do IBGE, o aumento do consumo de farinha de trigo nesse período foi bem superior ao crescimento populacional. Os anos seguintes foram marcados pela sucessiva redução dos incentivos até que, em 1990, o setor tritícola foi completamente desregulamentado através da revogação do Decreto-Lei 210. A partir desse momento, o Estado pára de atuar sobre a produção e comercialização do trigo, passando essas funções ao setor privado.

## 2.1 - Mudanças e Impacto da Abertura-Desregulamentação-MERCOSUL sobre a Cadeia do Trigo Brasileira

A partir de 1990, com a revogação do decreto-lei 210, que vigorava desde 1967, a abertura econômica e posteriormente com o MERCOSUL, todos os segmentos do sistema do trigo nacional se depararam com várias mudanças no ambiente institucional, organizacional e tecnológico. Este estudo se concentra nas mudanças ocorridas nos elos agrícola e moageiro dessa cadeia.

### 2.1.1 - Ambiente institucional

Como explicitado na sessão anterior, o SAG Trigo brasileiro se conformou sob forte regulamentação estatal. Conseqüentemente, a desregulamentação teve grandes impactos sobre o setor. Segundo Farina; Azevedo; Saes (1997), “... a mudança no ambiente institucional provocou mudanças nas estruturas de governança, na estrutura do mercado e, finalmente, nas estratégias das empresas”. Sem sombra de dúvidas, os elos mais afetados pelo aparato estatal de regulação eram o agrícola e o moageiro.

A intervenção do Estado no setor era marcada por uma forte política de subsídios à produção agrícola, além de subsídios ao consumo dos derivados do grão. Este último teve papel fundamental no sentido de mudar o hábito de consumo da população brasileira, que passou a incluir os derivados do trigo em sua dieta. Mesmo com o fim dessa política, esse efeito perdura até os dias de hoje, cristalizado nos hábitos alimentares dos brasileiros. Quanto aos subsídios à produção de trigo, a desregulamentação do setor interrompe essa política, deixando os agricultores do setor completamente perdidos. A cultura do trigo deixa de ter uma política específica de financiamento, como ocorria até então, e passa a dispor unicamente dos instrumentos de financiamento presentes na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), do Prêmio de Escoamento da Produção (PEP) e de outros mecanismos de comercialização

utilizados em outras culturas. Em outras palavras, o SAG Trigo deixa de ter uma política exclusiva e passa a ser orientado por um conjunto de políticas que muitas vezes tem objetivo conflitante. Estudo realizado pelo Pensa-USP (AZEVEDO; GIORDANO; BORRÁS, 1998) discute amplamente esses conflitos de políticas. Para tal, essas políticas foram divididas em três grupos: política comercial (tarifas de importação, regimes tributários e creditícios que diferenciem o produto nacional do importado), política agrícola (sustentação de renda, redução de risco e incentivo à adoção de técnicas); políticas voltadas para infraestrutura de transportes e armazenagem. Este trabalho acrescenta mais uma categoria a esta análise: política cambial.

a) Política Comercial – no que tange à questão tarifária, a abertura teve impactos extremamente negativos tanto para o setor agrícola como para o moageiro. A situação se agrava ainda mais com o MERCOSUL, que reduz a tarifa externa comum para 10% para importação do trigo em grão e 12% para farinha de trigo (AZEVEDO; GIORDANO; BORRÁS, 1998).

Além disso, as condições de crédito também não colaboram com os agentes da cadeia brasileira. As altas taxas de juros internos acabam por incentivar a compra de trigo e farinha importados, com prazos de até 180 dias para pagamento e taxas de juros de 6% ao ano (MINETTO e OORTS, 1995). Com isso, a importação torna-se um instrumento de captação de recursos a juros mais baixos e a maiores prazos.

Outro agravante é a competitividade da produção nacional frente a importações, que são os grandes subsídios oferecidos aos produtores de países desenvolvidos, tanto para produzir como para exportar. O governo brasileiro não vem utilizando os mecanismos compensatórios para proteger os triticultores brasileiros.

Outro ponto que compromete a competitividade da cadeia brasileira é a carga tributária. Segundo o estudo realizado pelo Pensa-USP (AZEVEDO; GIORDANO; BORRÁS, 1998), impostos como o PIS e o COFINS oneravam os setores nacionais, não incidindo

sobre o produto importado. Há também problemas derivados do federalismo fiscal. Apesar de ser um produto da cesta básica, a arrecadação de ICMS varia de um estado para o outro. Segundo Ferraz (2004), enquanto, no Estado de São Paulo, são cobrados 7%, nos Estados do Paraná e Santa Catarina existe sua isenção. E o maior agravante, segundo este autor, estaria no fato de esse imposto não ser cobrado sobre o frete internacional, incidindo somente sobre o frete interno e a cabotagem (transporte costeiro), que já pagam o PIS e o COFINS. Dessa forma, o trigo importado fica praticamente isento de impostos que incidem sobre o produto brasileiro. Ferraz apresenta vários valores de frete entre diferentes localidades nacionais e internacionais, decompondo seu valor de acordo com cada imposto. Dentre estes, chamam atenção o trajeto Baía Blanca (Argentina) – Santos, Estado de São Paulo, que, isento de ICMS e do PIS/COFINS, paga US\$16,00 por tonelada. Já o trajeto Rio Grande, Estado do Rio Grande do Sul, – Santos, Estado de São Paulo, que paga 12% de ICMS, 9,25% de PIS/COFINS e ainda tem que pagar o imposto sobre cabotagem cobrado pela marinha brasileira (Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante) de 10%, sai por US\$23,63 por tonelada. Essa situação só ajuda a agravar a vantagem de custos dos produtores argentinos.

b) Políticas Agrícolas - as políticas de sustentação de renda mais utilizadas foram a PGPM e o PEP. Apesar de ser o único mecanismo disponível até 1996, a PGPM foi pouco utilizada até este ano devido a problemas como o alto custo de carregamento de estoques por parte do governo. As Aquisições do Governo Federal (AGF) se mostraram extremamente custosas e de difícil logística devido aos altos riscos de desvio e monitoramento. Outro fator problemático foi a baixa liquidez dos estoques de trigo, já que o setor moageiro tinha a possibilidade de se abastecer no mercado internacional. Dessa forma, os poucos recursos disponibilizados nesse período foram utilizados na concessão de Empréstimos do Governo Federal (EGF). Esse mecanismo permitia que os produtores estocassem sua produção à espera de preços mais vantajosos na entressafra.

Tais deficiências da PGPM levaram o governo, a partir de 1996, a utilizar o PEP, que possibilita a manutenção dos preços mínimos ao mesmo tempo em que permite a distribuição da produção nacional nas diferentes regiões consumidoras. Assim, o trigo produzido no Estado do Rio Grande do Sul, que, devido aos custos de transporte, chegava mais caro ao mercado de consumo da Região Sudeste que o concorrente argentino, passa a ser viabilizado. Existem, porém, alguns problemas nessa política. Há relatos de que alguns moinhos, com instalações tanto no Estado de São Paulo como no Estado do Rio Grande do Sul, utilizavam os recursos do PEP e processavam o trigo nas instalações situadas no Rio Grande do Sul. Há ainda o problema de tal política criar distorções quanto à organização regional dos moinhos. Estes acabam levando em consideração o PEP na hora de escolher a localização de suas instalações.

O PEP tem como um de seus objetivos o estabelecimento de uma paridade entre os preços de mercado e os preços mínimos estabelecidos pelo governo. Outra vantagem do PEP está no fato de este evitar a perda do trigo em armazéns públicos. Assim, esse mecanismo permite a manutenção dos preços mínimos sem os custos de carregamento e armazenagem.

Segundo Azevedo (1998), o PEP estaria criando um efeito semelhante ao que se observaria no caso de uma redução nos preços de frete interno. Porém, com as distorções de reorganização regional decorrente do subsídio.

A partir de 1997, o governo instaurou a opção de venda pública. Esse mecanismo permitia que o produtor, através do pagamento de um prêmio no início da safra, tivesse a opção de vender sua produção à CONAB na época da colheita, sob um determinado preço pré-acordado. Caso os preços de mercado estivessem acima do preço firmado no contrato, o vendedor não exercia sua opção, comercializando sua produção no mercado. Dessa forma, o produtor tinha certeza do preço mínimo que receberia na época da colheita. Assim, esse mecanismo vem a reforçar as políticas de preços mínimos já realizadas pelo governo.

Em 2003, começam a serem utilizados novos mecanismos, como a Nota Promissória Rural (NPR) e a Duplicata Rural (DR). Ambas são utilizadas como títulos de crédito que permitem ao produtor financiar sua produção através de sua emissão. A primeira se dedica mais a produtores, pessoa física, enquanto a segunda é mais utilizada por cooperativas, pessoa jurídica.

No mesmo ano, o governo também passou a utilizar a Linha Especial de Crédito à Comercialização (LEC). Esse mecanismo funciona como uma forma de EGF, permitindo que o agricultor mantenha sua produção estocada à espera de preços superiores na entressafra. A grande diferença do LEC para o EGF está no fato de o primeiro poder utilizar preços acima dos preços mínimos como base de cálculo dos empréstimos.

Em 2005, mais um mecanismo de política de comercialização foi disponibilizado aos produtores: a opção privada (PROP). Funcionando de forma semelhante à opção de venda pública, a PROP era feita sem a compra pela CONAB. Assim, o produtor poderia pagar o prêmio a um comprador interessado e, assim, ter a opção de lhe entregar a safra, caso os preços de mercado estivessem abaixo do preço acordado. A PROP também permitia contratos de opção de compra, em que um comprador interessado pagava o prêmio a um determinado produtor ou cooperativa tendo a opção de adquirir a produção, caso os preços estivessem acima do acordado.

Os vários mecanismos de comercialização acima mencionados vêm aliviando as dificuldades enfrentadas por produtores e cooperativas. Porém, ainda estão longe de solucionar os problemas do setor. O setor produtivo de trigo é extremamente crítico quanto a essas políticas que muitas vezes são desrespeitadas, como no caso dos preços do trigo em 2004, que caíram abaixo do valor mínimo estipulado pelo governo. Esses produtores ainda enfrentam grandes dificuldades para financiar sua produção. A utilização dos mecanismos acima mencionados vem buscando diminuir esse problema. A viabilização de um mercado futuro, como o existente para soja, poderia vir a ajudar nesse sentido. A Bolsa de Mercas-

dorias e Futuros (BM&F, 2005) já estuda a possibilidade de lançar um mercado futuro para a cultura do trigo, segundo Gazeta Mercantil (2006).

Outra categoria de política agrícola é a relacionada à redução de risco de quebra de safra. Essa política vem sendo implementada juntamente com políticas de incentivo à adoção de técnicas. A principal medida tem sido a redução das taxas de juros cobradas no financiamento para os produtores que plantarem de acordo com o programa de zoneamento agrícola. Tal programa, que determina as variedades de sementes, tipos de insumos e época de semeadura, tende a elevar a produtividade, além de reduzir o risco de quebra de safra.

Outra forma de elevar a produtividade foi a circunscrição de financiamento agrícola somente a propriedades com produtividade acima de 2 ton/ha a partir de 1997. As questões relacionadas às políticas governamentais voltadas para melhoria da produtividade e da qualidade do trigo nacional serão mais bem discutidas na seção ambiente tecnológico.

c) Políticas de Armazenagem e Infra-estrutura de Transportes - dois pontos merecem destaque nesta questão: inércia do sistema de armazenagem pública frente às mudanças e privatização das ferrovias, rodovias e portos. Sobre a armazenagem, nota-se que o setor não vem atendendo as demandas dos produtores que, no momento de recepção da safra de verão, têm tido problemas. Outro problema está na localização das unidades de armazenagem que se encontram próximas às regiões produtoras. Com isso, elas destoam do novo fluxo do grão, uma vez que 70% do trigo passa pelas regiões portuárias (AZEVEDO; GIOR-DANO; BORRÁS, 1998).

Já o setor de transportes vem se adequando mais às mudanças ocorridas. O processo de privatização de ferrovias, rodovias e portos traz uma perspectiva de maior eficiência nesse setor, o que pode reduzir o valor do frete. Levando-se em consideração o altíssimo valor do transporte rodoviário, pode-se afirmar que uma redução de custos de frete oriunda da privatização teria um impacto bastante positivo sobre os produtores brasileiros.

Por outro lado, a privatização dos portos, e mesmo a redução do valor do frete interno, permitiria que a produção importada chegasse mais barata aos centros consumidores da Região Sudeste.

Com isso, tem-se um efeito ambíguo sobre a produção nacional, que chegará mais barata às regiões consumidoras, porém, terá de concorrer com o trigo importado, que também será beneficiado pela privatização.

Fica claro que o ambiente institucional brasileiro não vem colaborando muito, tanto para o setor produtivo (agrícola) quanto para o moageiro (industrial). Ao se comparar à Argentina, nota-se que esse país vem oferecendo condições bem melhores tanto no financiamento e nos impostos como na capacitação dos agentes atuante na cadeia. Tais fatores contribuíram para o crescimento das importações tanto de trigo em grão como de farinha de trigo oriunda da Argentina. Nesse sentido, Azevedo (1998) afirma: *“Em parte, o fraco desempenho recente do SAG Trigo nacional decorre de características do novo ambiente institucional, seja pela reestruturação ainda em curso frente à desregulamentação, seja pela presença de regras prejudiciais a competitividade”*.

Cabe nesta sessão uma breve consideração quanto à classificação do trigo, intimamente ligada ao armazenamento do produto. A separação e classificação são fundamentais para que os moinhos possam processar de forma eficiente o grão. O Brasil passou, a partir de 1990, a desenvolver um novo sistema de classificação que melhor atendesse as demandas dos moinhos. A possibilidade de obter grão classificado dessa forma no mercado internacional vem obrigando os produtores e cooperativas brasileiras a se adaptar e oferecer produto com as mesmas condições para os moinhos. Assim, nos anos 90s, foram implementadas três legislações de classificação (1990, 1994 e 1999) buscando atualizar o sistema de classificação brasileiro em relação ao utilizado no exterior.

Esses novos padrões de classificação vêm auxiliando o desenvolvimento de variedades mais adequadas para o uso industrial do trigo, além de facilitar as operações de compra, dispensando a ob-

servação *in loco* do produto.

d) Política Cambial – a taxa de câmbio teve forte influência sobre a cadeia analisada. A supervalorização da moeda nacional, que marcou a passagem do cruzeiro real para a Unidade Real de Valor (URV), e posteriormente para o Real (R\$), barateou as importações dizimando vários setores. A produção de trigo no Brasil pode ser incluída nesse caso. Aliado ao já mencionado fato de que a qualidade da produção nacional não atendia às necessidades dos moinhos, houve grande dificuldade por parte dos tricultores brasileiros em vender sua safra. O trigo oriundo da Argentina adentrou de forma avassaladora no mercado brasileiro, conquistando a preferência dos moinhos, que passaram a dispor de matéria-prima a preços e condições de crédito mais vantajosas. O regime de banda cambial fixa dava a esses importadores grande segurança. Essa situação isolou os produtores nacionais, que se tornaram um elo fraco e desnecessário para o restante da cadeia.

A tabela 1 demonstra como oscilaram a produção nacional, a importação e o consumo de trigo a partir de 1990.

Ao se analisar a relação entre a produção e o consumo total, nota-se que a parcela do mercado interno abastecida pelos produtores locais declina de forma acentuada de 1990 (41,3%) até 1995 (19,3%). Essa redução é preenchida em grande parte pelas importações que nesse período crescem 83%.

Mesmo quando os preços internacionais se elevam a partir 1995 e a competitividade do setor melhorou, os tricultores brasileiros ainda tiveram dificuldade para se reintegrar à cadeia. Foi somente em janeiro de 1999, com a mudança do sistema cambial e a desvalorização do real, que essa situação começou a mudar. Além do preço mais elevado, o novo regime de câmbio flutuante cria grandes riscos aos moinhos, que naquele momento dependiam somente da matéria-prima importada. Nesse momento, os moinhos se voltam aos produtores brasileiros buscando estratégias que capacitem esses agricultores a produzir trigo mais adequado. Esse processo leva à

mudanças no ambiente organizacional que serão tratadas a seguir.

Ainda assim, o setor ainda se encontra em grande dependência com relação às variações cambiais. A redução da taxa de câmbio, a partir de meados de 2003, voltou a prejudicar os agricultores que tiveram uma redução substancial no valor pago pelo trigo produzido em 2004 e 2005. Vale lembrar que as cotações são formadas com base no preço do trigo importado somado ao frete até a localidade dos moinhos. Assim, uma valorização do real impacta diretamente o preço pago aos produtores e, conseqüentemente, as margens por eles auferidas.

A figura 1 deixa bem clara essa situação. O preço pago ao produtor paranaense pelo trigo foi decaindo a partir do final de 2002 e chegou, no início de 2005, a níveis inferiores aos preços mínimos estabelecidos pelo governo. Esse histórico guarda forte correlação com a variação das taxas de câmbio no período.

### 2.1.2 - Ambiente organizacional

Esse fator também vem prejudicando bastante a competitividade da cadeia brasileira. Apesar de existirem várias organizações representativas no setor, nota-se um baixo nível de coordenação entre os componentes dos diferentes elos, e até mesmo entre os membros de um mesmo elo. Em outras palavras, falta tanto coordenação vertical como horizontal.

A explicação para isso está na forma como o setor se conformou, sob forte regulação estatal. Sob tal ambiente institucional, a principal função das organizações setoriais era representar os interesses de seus associados junto aos departamentos reguladores.

Em um mercado desregulado, as organizações representativas devem coordenar os associados, permitindo que estes se articulem entre si de forma a melhorar o fluxo de informações e, assim, permitir que cada elo produza dentro das especificações determinadas pelo mercado de consumo final. As organizações representativas brasileiras estavam des-

preparadas para assumir essas funções. Isso pode ser percebido ao se observar a falta de eficiência por parte do setor produtivo do trigo (agrícola) em atender as demandas por qualidades diferenciadas para produção de *blends* de farinha.

A falta de coordenação vem a dificultar uma adaptação eficiente da cadeia brasileira às mudanças que vêm ocorrendo na demanda final. Tal deficiência fica clara ao se analisar a forma como a cadeia argentina funciona. Lá existem intermediários que comercializam 80% da produção de trigo. Os intermediários, lá chamados *acopiadores*, realizam a compra, limpeza, secagem, armazenagem e distribuição da produção argentina. A atuação especializada desses agentes vem demonstrando grande eficiência no sentido de que os custos de coleta de informações são reduzidos. Os *acopiadores* se encarregam de colher todas as informações relacionadas às operações de venda do trigo, tais como qualidade do grão, reputação dos tricultores, condições de pagamento dos compradores, etc. Além disso, os *acopiadores* acabam sinalizando aos tricultores as mudanças ocorridas na demanda dos elos posteriores (a jusante). Exemplo semelhante aos *acopiadores* se observa nos EUA, onde os *elevators* desempenham um papel relevante na coordenação da cadeia do trigo daquele País.

Apesar dessas dificuldades, a cadeia brasileira melhorou sua coordenação no decorrer da década de 1990. Uma linha de comunicação vem se estabelecendo entre produtores e moinhos, permitindo melhor adequação das variedades de trigo cultivadas às demandas de processamento das empresas moageiras. As mudanças cambiais de 1999, mencionadas na seção anterior, foram um importante catalisador desse processo.

O Plano de Recuperação da Triticultura Nacional, lançado em 1999, é resultado desse esforço. Através de uma ação coletiva que contou com a participação de vários setores representativos da cadeia, como cooperativas de agricultores (OCEPAR - Organização das Cooperativas do Estado do Paraná), representantes de moinhos (ABITRIGO - Associação Brasileira da Indústria do Trigo), órgãos do governo,

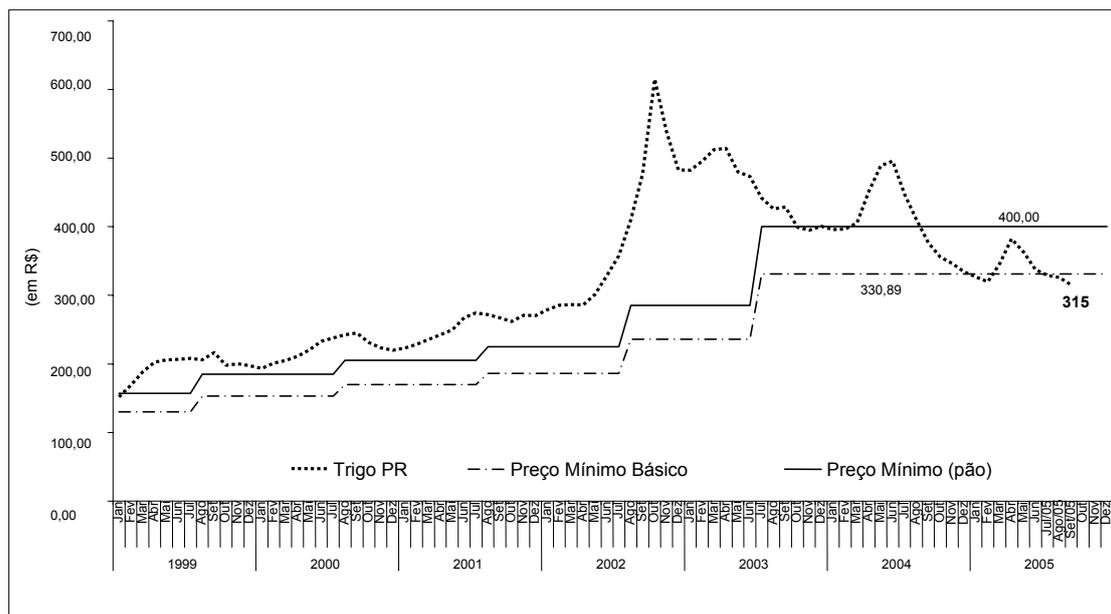


Figura 1 - Preço de Trigo Pago ao Produtor, Estado do Paraná, 1999 a 2005.

Fonte: SEAB/DERAL/PR.

tanto de setores de desenvolvimento (Banco do Brasil e BNDES) como de tecnologia na agricultura (EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), representantes das indústrias de massas (ABIMA - Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias), buscou-se fazer um mapeamento das áreas de potencial plantio, além de criar uma linha de diálogo entre os agricultores e o restante da cadeia. Com isso, passa a ocorrer uma mudança nas variedades de trigo cultivadas no Brasil. Segundo representantes do setor moageiro, isso se deveu a uma mudança na mentalidade do produtor brasileiro, que passa a perceber a necessidade de produzir de acordo com a demanda dos segmentos processadores.

### 2.1.3 - Ambiente tecnológico

O ambiente tecnológico também sofreu grandes alterações a partir dos anos 90s. Não que uma revolução tecnológica tenha ocorrido em função das mudanças políticas e econômicas ocorridas nesse

período, porém, é inegável o fato de que a redução dos subsídios e o ambiente competitivo mais acirrado vêm obrigando tanto o setor agrícola como industrial a utilizar novas tecnologias que melhorem tanto os níveis de produtividade como a qualidade do trigo e da farinha aqui produzida. Há ainda transformações no que concerne à logística da cadeia como um todo. Primeiramente, tratar-se-á das novas tecnologias relacionadas ao setor agrícola.

Pode-se dizer que a pesquisa agrícola no Brasil, até 1990, estava voltada quase que exclusivamente para ganhos de produtividade. É após 1990 que os órgãos de pesquisa nacionais passam a buscar o desenvolvimento de qualidades de trigo que melhor atendam o consumo final. A EMBRAPA, por meio de seus centros de pesquisa em Passo Fundo e Londrina, vem obtendo grandes avanços, oferecendo variedades que cada vez mais se adaptam às condições naturais brasileiras e, assim, possibilitam maiores níveis de produtividade e a obtenção de grãos mais adequados às demandas da indústria moageira. Dentre essas novas variedades, há as variedades BR-18 e BR-40, que vêm substituindo a variedade BR-23,

que dominava os cultivares brasileiros e se mostrava muito pouco adequada às demandas dos elos superiores. Tal substituição vem se dando de forma bastante morosa devido à falta de coordenação desse segmento.

Porém, não há dúvidas de que grandes avanços têm sido feitos nesta área. Nesse sentido, Colle (1998) afirma que houve uma melhoria substancial na produtividade e na qualidade do trigo nacional. Esse autor chega a afirmar que *“fica claro, desta maneira, que o Brasil possui domínio tecnológico sobre a cultura do trigo, podendo produzir com qualidade e quantidade suficiente para atender ao consumo.”* Esse ponto de vista é compartilhado por outros autores, tais como Silva (1996).

Silva (1996) vai ainda mais longe em suas análises, chegando a afirmar que, com os níveis tecnológicos existentes, a partir de 1995, o trigo brasileiro tornou-se competitivo inclusive com o argentino em termos de custo. Esse autor justifica tal fato pela redução dos estoques mundiais a nível equivalente a 20% do consumo, a mais baixa relação nos últimos 35 anos. Ainda em 1996 houve uma quebra de safra em função da estiagem na Argentina. Com isso, segundo o mesmo autor, os preços pagos aos tricultores paulistas evoluíram de R\$157,16/tonelada, em 1994, para R\$215,00/tonelada em 1995. Porém, é preciso lembrar que esse ponto de vista não é consenso entre os estudiosos do assunto.

Queiroz (2001) faz uma análise bastante detalhada dos custos de produção e comercialização tanto do trigo como da farinha no Brasil, na Argentina e nos EUA. No que tange à produção agrícola, Queiroz demonstra que, em 1996, os custos de produção por hectare no Brasil são bem superiores aos observados tanto na Argentina como nos EUA. Mas a análise mais interessante feita por esse autor está na decomposição dos preços do trigo importado. Através de uma planilha são diferenciados todos os custos enfrentados tanto pelo trigo brasileiro como pelo importado desde sua origem até os moinhos, em sua maioria, localizados na Região Sudeste. Vale lembrar que aqui estão incluídos custos que ultrapassam a esfera tecnológica analisada. Nesta análise estão in-

clusos desde o preço básico pago ao produtor até tarifas de importação, corretagem de câmbio, despesas portuárias, impostos que incidem sobre os produtos brasileiros e importados, etc. Queiroz chega à conclusão de que a diferença existente entre o preço pago aos produtores argentinos e brasileiros que, em 1996, era de US\$30,96/tonelada, ao se incluir as despesas supracitadas, cresce para US\$58,55. Ao se buscar as razões desse aumento nos custos, destacam-se os altos custos de frete enfrentados pelos produtores brasileiros, o grande número de impostos que incidem sobre os produtores nacionais e, principalmente, o alto custo financeiro do trigo brasileiro, quando comparado ao importado. Esse custo se refere ao problema de financiamento para obtenção do trigo nacional por parte dos moinhos. Como dito, os prazos de pagamento para compra do trigo importado chegam a 180 dias com taxas anuais de 6% (Tabela 2).

Os dados da tabela 2 demonstram que o chamado Custo-Brasil não é composto unicamente por limitações de cunho natural-tecnológico. Fica bastante claro que as condições institucionais, como impostos e crédito, acabam por elevar ainda mais os custos do produto nacional, fato que reduz a competitividade da produção brasileira de trigo.

Brum et al. (2005) compararam os custos de produção do trigo brasileiro e argentino de 1994 a 2003. Segundo esse trabalho, enquanto os custos médios na Argentina variaram entre US\$6,00/saco e US\$8,00/saco, no Rio Grande do Sul eles estiveram entre US\$5,87/saco e US\$13,38/saco e no Paraná entre US\$9,19/saco e US\$22,00/saco. Os autores também analisaram as margens brutas dos produtores argentinos, em 1996, foram de US\$189,49/hectare contra US\$16,79/hectare no Brasil. Esses dados levam os autores a afirmar que o trigo argentino se mostra mais capaz de resistir às oscilações no mercado internacional e a mudanças cambiais, estando os produtores argentinos em melhor condição de vender o grão a preços mais reduzidos. Esses fatos, juntamente com as condições aduaneiras e cambiais verificadas no interior do MERCOSUL, tendem a favorecer esses produtores em relação aos produtores brasileiros.

**Tabela 2 -** Decomposição do Preço do Trigo Importado, Países de Origem: Argentina, Estados Unidos e Brasil, Estado do Paraná, Destino: Estado do Rio de Janeiro (em US\$/tonelada métrica)

#	Discriminação	Argentina	EUA	Brasil
1	Preço ao nível do produtor	120,00	131,00	150,96
2	Frete (da produção ao porto)	13,00	13,00	8,00
3	Imposto na origem (PIS/COFINS)	0,00	0,00	5,51
4	Despesas portuárias	3,00	3,00	0,00
5	Preço FOB origem	136,00	147,00	164,47
6	Prêmio golfo	0,00	0,00	0,00
7	Frete origem ao destino	12,00	23,00	26,00
8	C & F (5+ 6 + 7)	148,00	170,00	190,47
9	Seguro de carga	0,89	1,02	1,90
10	Custo CIF (8+9)	148,89	171,02	192,37
11	Despesas de internação (12 ao 16)	2,07	2,38	0,00
12	Imp. de importação (12% s/ 10)	0,00	0,00	0,00
13	Despachante aduaneiro ( 0,2% s/ 10)	0,30	0,34	0,00
14	Taxa SISCOMEX	0,01	0,01	0,00
15	Corretagem de cambio (0,19% s/ 10)	0,28	0,32	0,00
16	Carta de crédito (1% s/ 10)	1,48	1,71	0,00
17	AFRMM (25% s/ 3)	0,00	0,00	0,00
18	Despesas de descarga (19 + 20 + 21)	6,07	6,70	1,00
19	Despesas portuárias	5,00	5,00	1,00
20	TUP - Taxa de Utilização Portuária	1,28	1,28	0,00
21	ISS (5% s/ item 18)	0,42	0,42	0,00
22	Preço posto no moinho (10+ 11+ 18)	157,66	180,10	193,37
23	Custo financeiro (CeF 12 meses)	9,06	10,35	31,90
	Custo financeiro (Taxa)	5,75%	5,75%	16,50%
30	Total	166,72	190,45	225,27

Fonte: CONAB/DIPLA/DEPAE/DIVAL, 02.04.96 [Adaptado da tabela apresentada por Rosa (1997)]. Extraído de Queiroz (2001).

Além da questão do custo, também se deve considerar a qualidade do grão produzido no Brasil. Apesar dos grandes avanços obtidos, o trigo brasileiro ainda não se encontra em condições de cumprir os altos padrões de qualidade exigidos no mercado internacional de trigo. Para isso seria necessária a implementação de um amplo programa de capacitação dos agricultores, visando o cultivo de variedades mais adequadas. A Argentina tem caminhado nessa direção. Desde 1995, o Programa de Melhoramento da Qualidade do Trigo vem sendo implantado no País vizinho, elevando de forma considerável a qualidade do grão ali produzido.

Ainda assim, não resta dúvida que a qualidade do grão brasileiro já é suficiente pra suprir grande

parte da demanda interna existente. Uma outra opção está na utilização de trigo nacional em conjunto com trigo importado de melhor qualidade. Os chamados *blends* são mais bem discutidos a seguir. Para isso, os novos sistemas de classificação mencionados na análise do ambiente institucional são fundamentais. A classificação e separação do trigo permite que ele seja manuseado de forma mais adequada pelos processadores.

Quanto à tecnologia utilizada no setor de moagem, não existe nenhum programa de pesquisa conjunta objetivando melhorias nessa área. Apesar de ser um setor com tecnologia madura, poderiam ser feitos avanços no sentido de automação. Outra questão relevante nesse setor se refere à capacitação tec-

nológica da indústria moageira para produção de *blends* de farinha. Os segmentos de processamento vêm cada vez mais demandando esse tipo de produto. A produção de *blends* pode permitir uma inserção sustentável da triticultura nacional, já que grãos de qualidade inferior produzidos internamente poderiam ser mesclados com grãos de alta qualidade importados de outros Países, possibilitando a produção de *blends* que atendessem as demandas dos segmentos de processamento mais avançado. Esse fato confere grande importância à capacitação tecnológica do segmento de moagem.

De forma geral, os moinhos se modernizaram, reduzindo custos e se tornando mais competitivos. Deve-se frisar, porém, que no Brasil há dois tipos de moinho. O primeiro composto por grandes moinhos localizados próximos às regiões portuárias e aos mercados consumidores da Região Sudeste. Esse grupo já dispõe de um nível tecnológico bastante avançado, sendo bastante competitivo. O segundo, composto pelos chamados moinhos coloniais, que se encontram próximos às regiões produtoras, principalmente na Região Sul. Esses moinhos trabalham com baixa escala de moagem. Sobre isso, Queiroz (2001) afirma que a baixa escala de moagem não tem grande efeito sobre os custos dos moinhos. Mas ainda resta o problema do alto grau de capacidade ociosa presente nesses moinhos coloniais. Enquanto o primeiro grupo de moinhos tecnificados prescinde da triticultura nacional, o segundo depende dos grãos nacional, apoiando-se sobre os baixos custos de transporte advindos das curtas distâncias que os separam das regiões produtoras.

Queiroz (2001) também fez um levantamento detalhado dos custos dos moinhos brasileiros, comparando-os com os concorrentes argentinos. Para tal, foi selecionada uma amostra de sete empresas da Região Sudeste e duas empresas argentinas. Foi montada uma planilha de custos constante de nove itens básicos selecionados pelo autor. O autor não apresenta qualquer distinção entre as empresas selecionadas.

Na tabela 3, constam duas das empresas brasileiras analisadas por Queiroz (2001).

O autor ainda montou outra planilha constante dos mesmos itens para duas empresas argentinas de forma a permitir a comparação. No caso das empresas argentinas, aparecem outros itens relacionados ao transporte e a impostos da exportação (Tabela 4).

Os itens de custo selecionados foram: 1) valor FOB da matéria-prima adquirida (trigo); 2) valor do frete marítimo para o transporte internacional do trigo; 3) custos portuários; 4) frete interno; 5) manutenção de equipamentos; 6) custos de mão-de-obra direta; 7) custo administrativo; 8) energia elétrica; e 9) embalagens (esse item foi considerado nulo, pois a forma de embalagem da farinha é diferente nos diferentes países). O fato mais marcante desse levantamento está no peso que o insumo matéria-prima assume. Nos moinhos argentinos, ele gira em torno de 90% do total de custos dos moinhos. Conseqüentemente, trata-se do fator de maior importância na formação dos custos totais dos moinhos. E este se mostrará como um grande diferencial dos moinhos argentinos que adquirem matéria-prima a preços bem inferiores dos obtidos pelas unidades brasileiras. Isso se deveria à grande produção de trigo desse País, fato que oferece aos moinhos compradores melhores condições de barganha. Isso também acaba por reforçar as melhores condições de pagamento na obtenção do trigo já citadas neste estudo (prazos mais longos e juros menores). Vale lembrar que o levantamento de custos realizado por Queiroz ultrapassa as questões relacionadas à tecnologia. Tal como esse autor já havia procedido no levantamento de custos de produção de trigo, neste trabalho se contabilizam custos referentes não só às atividades produtivas dos moinhos, tais como: mão-de-obra e energia elétrica, mas também custos relacionados às operações fora da unidade moageira, como obtenção da matéria-prima, embalagens, etc. Essa ressalva é importante para esclarecer que o resultado da comparação não reflete puramente limitações tecnológicas dos moinhos brasileiros. Nesse sentido, vários autores afirmam que, se comparados aos moinhos argentinos, os moinhos tecnificados da Região Sudeste nada ficam a dever quanto à tecnologia de

**Tabela 3 - Custo de Produção das Empresas Brasileiras**

Itens de Custo de Produção (U\$\$/ton)	Empresa Brasileira I	Empresa Brasileira II
Trigo em grãos (FOB)	133,00	133,00
Frete marítimo	14,00	14,00
Custos portuários	5,70	5,70
Frete interno	0,00	0,00
Manutenção de equipamentos	1,64	1,39
Mão de obra	5,23	8,05
Custo administrativo	6,13	4,87
Energia elétrica	2,93	2,67
Embalagens*	0,00	0,00
Total	168,62	169,66

Fonte: Adaptada a partir de Queiroz (2001).

**Tabela 4 - Custo de Produção das Empresas Argentinas**

Itens do custo de produção (U\$\$/ton)	Empresa Argentina I	Empresa Argentina II
FOB trigo	117,00	117,00
Frete interno	4,50	4,00
Manutenção de equipamentos	1,50	0,89
Custo de mão-de-obra	5,80	4,00
Custo administrativo	10,50	6,00
Energia elétrica	2,50	2,16
Embalagens*	0,00	0,00
Total	141,80	134,05
Frete interno até o porto	0,00	4,00
Frete marítimo	17,50	17,50
Custos portuários	6,11	6,11
Subtotal	23,61	27,61
Total Geral	165,41	161,66

Fonte: Adaptada a partir de Queiroz (2001).

moagem. Isso se deve à modernização por que passaram tais unidades após o período de abertura econômica e desregulamentação.

Prosseguindo na análise feita por Queiroz, há uma vantagem de custo para os moinhos argentinos que gira em torno de US\$30 por tonelada, o que representa uma economia de 17,61% quando comparada aos custos dos moinhos brasileiros. Assim, tendo um custo de movimentação até o porto, transporte marítimo e descarga da ordem de US\$24,16 por tonelada, a farinha argentina chegaria ao Brasil a um preço 3,5% menor que o oferecido pelos moinhos brasileiros. A partir disso poderia se concluir que uma das principais vantagens dos moinhos argentinos em relação aos brasileiros está nas melhores

condições de compra da matéria-prima propiciada pela grande produção daquele País. Além disso, deve-se ressaltar que a farinha argentina é sub-taxada devido ao acordo do MERCOSUL.

Sobre a qualidade da produção dos moinhos brasileiros, pode-se dizer que os grandes moinhos vêm se capacitando para atender as novas demandas dos elos mais avançados da cadeia produtiva. Nesse sentido, os moinhos brasileiros vêm obtendo bons resultados e demonstram capacidade em atender a demanda da indústria local.

Segundo De Chiara (2006a), entre 1994 e 2002, a moagem cresceu a uma taxa média de 6% ao ano nos moinhos brasileiros. Em 2003, esta teria crescido 3% e, em 2004, 2,5%. Segundo a reportagem, essa

redução nas taxas de crescimento se deveria principalmente ao aumento das importações argentinas e à queda no preço do arroz, cujos derivados concorrem com o trigo.

De Chiara (2006b) também afirma que a concorrência da farinha argentina vem se tornando crítica recentemente, atingindo os mercados consumidores da Região Sudeste a preços 15% inferiores aos oferecidos pelos moinhos brasileiros. Uma política do governo argentino estaria criando grandes problemas para os moinhos brasileiros. Segundo a reportagem, o governo argentino estaria taxando a exportação do trigo em 20%, enquanto taxa a exportação da pré-mistura (farinha com alguns aditivos) em apenas 5%. Assim, os moinhos brasileiros que se abastecem de trigo fundamentalmente a partir do país vizinho têm seus custos elevados e não conseguem competir com as exportações já processadas (pré-mistura) da Argentina. Outro fator que explicaria essa deficiência de competitividade é o já mencionado câmbio valorizado.

### 3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de adaptação da cadeia brasileira do trigo mostrou-se bastante traumático durante a década de 1990. A forma abrupta e simultânea em que ocorreram a desregulamentação do setor e a abertura comercial forçaram os agentes desse setor a buscar novas estratégias para sobreviver em ambientes institucionais e competitivo tão distintos.

O setor agrícola foi, sem dúvida, o que enfrentou maiores dificuldades de adaptação. Pela forte proteção e pelos subsídios recebidos, os produtores tiveram grandes dificuldades em sobreviver sem o amparo do Estado. Isso resultou em uma queda acentuada da produção durante os primeiros anos da década de 1990. As variáveis do ambiente institucional, como as condições de crédito, os impostos, a política agrícola e, principalmente, o câmbio, contribuíram para o agravamento desse quadro. A partir de 1999, uma série de fatores começam a contribuir para a melhoria dessa situação, permitindo que o

setor produzisse a segunda maior safra de sua história em 2003. Tal situação voltou a piorar em 2004 e 2005. O câmbio tem se mostrado como a variável mais importante nesse processo, tendo impacto direto sobre os preços recebidos pelos agricultores.

O setor moageiro não teve grandes problemas para se adaptar a essas mudanças. O setor se reorganizou com a entrada de grupos multinacionais, como a CARGILL, e com a expansão de grupos que aqui já atuavam, caso da BUNGE. Além disso, o setor se beneficiou com a possibilidade de adquirir trigo mais adequado e melhor classificado oriundo de outros Países. Mais recentemente, esse setor tem enfrentado problemas devido ao aumento das importações de farinha e pré-misturas da Argentina. Assim, a expansão do mercado consumidor brasileiro não foi inteiramente preenchida pela produção nacional, que tem perdido *market share* para os concorrentes argentinos.

A coordenação dessa cadeia também evoluiu bastante nos últimos anos. Várias ações coletivas vêm sendo implementadas sob a liderança do setor moageiro através de suas entidades representativas, destacando-se a ABITRIGO. O Plano de Recuperação da Triticultura Nacional (1999) é um exemplo dessa articulação. Essas ações têm permitido uma melhora tecnológica na produção de trigo. Novas variedades mais adequadas às demandas dos setores de processamento vêm sendo desenvolvidas pela Embrapa e cultivadas tanto nas tradicionais regiões produtoras (Estados do Rio Grande do Sul e Paraná) como em novas regiões localizadas na Região Centro-Oeste (Estados do Mato Grosso do Sul, Goiás e Mato Grosso). Nesse processo, os novos sistemas de classificação de trigo têm dado grande contribuição, permitindo que se premie os produtores que entregarem grãos de maior qualidade.

Ainda assim, nota-se uma grande instabilidade na cultura do trigo em território brasileiro. As margens de lucro do setor ainda são fortemente afetadas por variações cambiais que muitas vezes levam os preços a níveis inferiores ao mínimo estabelecido pelo governo. Nem mesmo os mecanismos de política agrícola parecem estar contendo essa queda nos preços. A recente valorização da moeda brasilei-

ra deixa essa situação bem clara. As margens dos produtores foram achatadas, levando vários agricultores a substituir os cultivares de trigo.

Tal situação deixa claro o conflito de políticas enfrentado pela maioria das cadeias agroindustriais brasileiras. Variáveis macro-econômicas que são determinadas para a economia como um todo acabam tendo um impacto negativo sobre as atividades agrícolas. O câmbio, que a partir de 1999 se tornou fluante, oscila principalmente em função de mudanças no cenário internacional, estando completamente fora do controle dos atores do setor agrícola. As taxas de juros que têm sido determinadas pelo governo, visando principalmente o controle dos índices de preço, também prejudicam o setor que tem maior dificuldade para financiar seus investimentos e operações de compra e venda. A política agrícola que deveria reduzir as instabilidades e os efeitos negativos das políticas macroeconômicas sobre o setor agrícola também se mostra muito pouco eficiente, criando grandes instabilidades para o setor.

#### LITERATURA CITADA

- AZEVEDO, P. F. de. Ambiente institucional e competitividade da triticultura nacional. **Preços Agrícolas**, São Paulo, v. 12, n. 143, p. 22-26, set. 1998.
- \_\_\_\_\_; GIORDANO, S. R.; BORRÁS, M. A. O sistema agroindustrial do trigo. In: **COMPETITIVIDADE no agribusiness brasileiro**. São Paulo: PENSEA/FIA/FEA/USP, 1998.
- BM&F amplia família de produtos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 6 set. 2005.
- BRUM, A. et al. A competitividade do trigo brasileiro ante a competência Argentina: o comercio internacional e a competitividade polo custo de producción. **Revista Galega de Economía**, Espanha, v. 14, n. 1-2, p. 55-70, 2005.
- COLLE, C. A. **A Cadeia produtiva do trigo no Brasil: contribuição para a geração de emprego e renda**. 1998. 160. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- DE CHIARA, M. Importação de farinha frustra crescimento da indústria de trigo. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 6 jan. 2006a. p. 12.
- \_\_\_\_\_. Farinha argentina provoca fechamento de moinhos brasileiros. **Estado de S. Paulo** São Paulo, 23 maio 2006b.
- FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997. 285 p.
- FERRAZ, R. M. Logística dificulta a comercialização. **Agroanalysis**, São Paulo, v. 24, p. 17-18, 4 nov. 2004.
- GONTIJO, V. Subsídios ao trigo: o diabo amassa o nosso pão? **Revista da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, São Paulo, 1984. CD de 20 anos de publicação das revistas da Sober.
- MENDES, A. G. **Liberalização de mercado e integração econômica do MERCOSUL: estudo de caso sobre o complexo agroindustrial tritícola**. Brasília: IPEA, 1994. 172 p.
- MINETTO, T. ; OORTS, P. M. **A cadeia do agribusiness gaúcho do trigo**. Porto Alegre: FECOTRIGO, 1995. Mimeo.
- QUEIROZ, J. A. C. **Análise da indústria moageira brasileira: um estudo em empresas no sudeste brasileiro**. 2001. 131 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília.
- SILVA, J. R. da. Cadeia produtiva da farinha de trigo. In: **ESTUDO de competitividade apresentado em workshop**. São Paulo: IEA, 1996.

Recebido em 15/03/2006. Liberado para publicação em 01/08/2006.