

Jéssica Brandão Barbosa

**A CADEIA PRODUTIVA DE TRIGO NO BRASIL E EM MINAS GERAIS:
POLÍTICAS PÚBLICAS, AVANÇOS E DESAFIOS.**

Belo Horizonte
Outubro de 2010

Jéssica Brandão Barbosa

A CADEIA PRODUTIVA DE TRIGO NO BRASIL E EM MINAS GERAIS:
POLÍTICAS PÚBLICAS, AVANÇOS E DESAFIOS.

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração Pública na Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro, como requisito
parcial para a obtenção de título de Bacharel
em Administração Pública

Orientador: Alexandre Queiroz

Belo Horizonte
Outubro de 2010

Jéssica Brandão Barbosa

A CADEIA PRODUTIVA DE TRIGO NO BRASIL E EM MINAS GERAIS:
POLÍTICAS PÚBLICAS, AVANÇOS E DESAFIOS.

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em
Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

Doutor Alexandre Queiroz Guimarães, orientador, Fundação João Pinheiro

Doutora Carla Cristina Aguiar de Souza, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Mestre Raimundo de Souza Leal Filho, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 26 de outubro de 2010

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Angelina e Benedito, por sempre me apoiarem com tanto amor e carinho. Por serem os meus maiores exemplos e por sempre estarem presentes nas minhas conquistas, a cada passo dado e a cada desafio superado.

Às minhas queridas irmãs, Andrezza e Lorena, pelo companheirismo, por suas ações de exemplo e de incentivo e também por seus conselhos, que contribuíram imensamente no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço também ao professor e grande amigo Igor Ascarelli, por compartilhar o seu conhecimento acadêmico através de tantas longas conversas instrutivas, curiosas e interessantes. Estas capazes de despertar em qualquer pessoa uma enorme vontade de busca pelo saber.

Ao meu orientador e professor, Alexandre Queiroz, por sua constante ajuda, condução e indispensável suporte na elaboração deste estudo.

Ao coordenador do Conselho Estadual de Política Agrícola, Lindomar Lopes, por seu imenso carisma, por sua capacidade didática e paciente, colaborando sempre com o esclarecimento de dúvidas e perguntas relacionadas a este trabalho. Pelo seu entusiasmo, otimismo e atitude proativa, que levou ao despertar do interesse pelo tema abordado.

À Alexssandra, por seu jeito amigo e carinhoso, pela grande ajuda na coleta de informações e dados para este estudo.

Aos colegas de trabalho da Superintendência de Segurança Alimentar e Apoio à Agricultura Familiar, pela ajuda na compreensão do funcionamento da Secretaria e, principalmente, por permitirem que o período de estágio e de coleta de informações fosse tão agradável e divertido.

“Um país que não produz o seu próprio trigo não pode se considerar independente” (Presidente Getúlio Vargas, 1940).

RESUMO

Trata-se de trabalho de conclusão de curso (TCC) de graduação em Administração Pública. O trabalho visa a discutir a efetividade das políticas públicas voltadas para a cadeia produtiva do trigo brasileiro, com ênfase no Estado de Minas Gerais. Com base na pesquisa documental indireta e na pesquisa bibliográfica, são analisadas as ações governamentais em âmbito nacional para a triticultura, bem como a atuação do governo mineiro, no período 2003-2010, no tocante ao incentivo do desenvolvimento da cadeia produtiva do trigo. O resultado da pesquisa é o estabelecimento de uma relação entre a atuação estatal e o grau de organização do setor tritícola em Minas Gerais. A conclusão é que a relação político-institucional, de caráter neocorporatista, entre a Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) e os participantes da cadeia do trigo foi de fundamental importância para as transformações observadas nesse setor produtivo ao longo do período em questão.

Palavras-chave: Trigo. Complexo agroindustrial. Neocorporatismo. Políticas públicas. Relação político-institucional.

ABSTRACT

This is a final work (TCC) for the completion of the public administration graduation course. This work aims to discuss the effectiveness of public policies related to the productive chain of Brazilian wheat, with emphasis on the state of Minas Gerais. Based on indirect documentary investigation and on bibliographic research, it is analyzed the governmental actions at the national level for wheat production, as well as the role played by the government of Minas Gerais, from 2003 to 2010, to foster the development of the production chain of wheat. The result is a relationship made between the state action and the level of organization of the wheat sector in Minas Gerais. The conclusion is that the political-institutional neocorporatist relationship between the State Department of Agriculture, Livestock and Supply (SEAPA) and the participants in the wheat chain, is of fundamental importance for the changes observed in this productive sector over the studied period.

Keywords: Wheat. Agroindustrial Complex. Neocorporatism. Public policies. Political-institutional relationship.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Evolução da produção e utilização de tratores de quatro rodas-----	22
TABELA 2 – Produção e consumo aparente de NPK (mil toneladas de nutrientes), 1960-1983-----	24
TABELA 3 – Brasil: Evolução do crédito rural para trigo e agricultura -1974/1986---	35
TABELA 4 – Total de Exportação de trigo da Argentina para o Brasil (Programados no Protocolo nº 3 e Totais Realizados) - 1987-91-----	37
TABELA 5 – BRASIL – ARGENTINA – Custos de produção e incidência tributária – Grãos de trigo – 1992-----	38
TABELA 6 – Farinhas – Participação no mercado de derivados – 2005 a 2009-----	44
TABELA 7 – Participação dos derivados de trigo no orçamento familiar (em %)------	45
TABELA 8 – Série Histórica do Trigo no Brasil-----	47
TABELA 9 – Trigo – Oferta e demanda no Brasil – 1990-2011-----	48
TABELA 10 – Evolução do volume de recursos federais com comercialização de trigo-----	58
TABELA 11 – Evolução do volume de recursos federais com custeio de trigo-----	59

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Esquema da modernização da agricultura brasileira - 1950 a 1985-----	25
FIGURA 2 – Agregação de Valor no Sistema Agroindustrial do Trigo-----	39
FIGURA 3 – Cadeia produtiva do trigo: elos agregados e valores movimentados 2003-----	40
FIGURA 4 – Participação relativa dos estados brasileiros na produção nacional de trigo – 2009/10-----	51
FIGURA 5 – Trigo panificação: Comparativo entre os preços FOB Argentina e Paraná - R\$/60kg-----	53
FIGURA 6 – Evolução dos recursos com comercialização de trigo – 1998 a 2008-----	59
FIGURA 7 – Evolução dos recursos com custeio de trigo – 1998 a 2008-----	60
FIGURA 8 – Esquema de funcionamento do modo de obtenção do PROP-----	63
FIGURA 9 - Área colhida de trigo por subregião em Minas Gerais - safra 2009/10----	68
FIGURA 10 – Evolução da produção e área plantada de trigo em Minas Gerais-----	69

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Calendário agrícola do trigo no Brasil-----	41
QUADRO 2 – Capacidade instalada dos moinhos brasileiros – 2003-----	43
QUADRO 3 – Capacidade Moageira dos Moinhos de Minas Gerais em atividade no ano de 2009-----	68

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABITRIGO – Associação Brasileira da Indústria do Trigo

ACEBRA – Associação dos Cerealistas do Brasil

AFRMM – Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante

AGF – Aquisições do Governo Federal

ATRIEMG – Associação dos Triticultores do Estado de Minas Gerais

CADIN – Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal

CAI – Complexo Agroindustrial

CGAC – Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas

CEPA – Conselho Estadual de Política Agrícola

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CPR – Cédula do Produto Rural

COAGRIL – Cooperativa Agrícola de Unaí - MG

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COOPADAP – Cooperativa Agrícola do Alto Paranaíba

COMTRIGO – Programa de Desenvolvimento da Competitividade da Cadeia Produtiva de Trigo em Minas Gerais

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

CTRIN – Comissão de Compra do Trigo Nacional

DTRIG – Departamento do Trigo

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EPAMIG – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais

FOB – *Free On Board*

FMI – Fundo Monetário Internacional

GIP – Governo de Interesses Privados

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária

INTERCROP - Intercrop Commodities Brokerage
JUTRI – Junta Deliberativa do Trigo
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OCEPAR – Organização das Cooperativas do Paraná
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo
PENSA – Instituto Pensa
PEP – Prêmio por Escoamento do Produto
PEPRO – Prêmio Equalizador Pago ao Produtor
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PROAGRO – Programa Nacional de Garantias da Atividade Agropecuária
PROP – Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda
PIS – Programa de Integração Social
SEAP – Secretaria de Abastecimento de Preços
SEAPA – Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEC – Sistema Eletrônico de Comercialização da Conab
SEF – Secretaria Estadual da Fazenda
SET – Serviço de Expansão do Trigo
SICAF – Sistema Integrado de Cadastro de Fornecedores
SINDITRIGO – Sindicato dos Moinhos de Trigo do Estado de Minas Gerais
SIRCOI – Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes da Conab
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento
TEC – Tarifa Externa Comum
TVN – Termo de Vistoria e Notificação
UFV – Universidade Federal de Viçosa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO-----	14
2. O PENSAMENTO NEOCORPORATISTA-----	16
3. A AGRICULTURA BRASILEIRA-----	22
3.1. A consolidação dos complexos agroindustriais-----	22
3.2. O novo papel do Estado pós-60 e as políticas públicas no campo-----	26
4. O TRIGO NO BRASIL-----	31
4.1. Histórico da política tritícola nacional-----	31
4.2. Caracterização da cadeia produtiva de trigo-----	38
4.2.1. Elo: Insumos Agrícolas-----	40
4.2.2. Elo: Produção de Trigo-----	41
4.2.3. Elo: Moinhos-----	42
4.2.4. Elos: Indústria de alimentos e Distribuição de derivados do trigo-----	44
4.3. Conjuntura do trigo brasileiro-----	46
4.4. Política nacional para o trigo-----	54
4.5. Instrumentos de política agrícola e de abastecimento-----	60
4.5.1. PEP-----	60
4.5.2. PEPRO-----	61
4.5.3. PROP-----	62
4.5.4. AGF-----	63
4.5.5. Contratos de Opção-----	64
5. O TRIGO EM MINAS GERAIS-----	66
5.1. Os entraves e desafios para a cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais-----	66
5.1.1. Setor de produção primária-----	66
5.1.2. Setor de transformação industrial-----	71
5.1.3. Setor comercial-----	72
5.1.4. Setor institucional-----	72
5.1.5. Setor de infraestrutura-----	73

5.2. A relação político-institucional entre a SEAPA e a cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais-----	73
5.2.1. Histórico da política mineira recente para o trigo-----	73
5.2.2. Considerações sobre a política mineira recente para o trigo-----	78
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS-----	81
7. REFERÊNCIAS-----	85

1. INTRODUÇÃO

O trigo faz parte do conjunto de alimentos de caráter básico na alimentação das sociedades em quase todo o mundo. No Brasil, tal situação não é diferente, havendo um crescimento constante do consumo de farinhas e outros derivados do trigo. No entanto, a história brasileira demonstrou que o país nunca conseguiu atingir a autossuficiência de produção desse cereal. Assim, mesmo sendo o Brasil um dos maiores produtores agrícolas mundiais de várias culturas, o mercado interno de trigo e derivados sempre foi suprido por importações. Como consequência, isso leva a uma perda de geração de empregos, de arrecadação de tributos e de diversas oportunidades de geração de riqueza através desse setor produtivo.

Muitos estudos foram feitos sobre a delicada situação da cadeia produtiva de trigo no Brasil e, desde a década de 60, já se discutia que a autossuficiência seria possível se seu cultivo passasse pela região do Cerrado. Partindo do cenário de dependência externa do cereal, este trabalho pretende estudar o histórico da evolução da cadeia produtiva de trigo no Brasil e a política nacional de fomento direcionada ao setor. Além disso, será analisado o caso da cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais como exemplo de produção no Cerrado. A análise se dará no tocante às ações do governo mineiro a favor do desenvolvimento da competitividade do setor em conjunto com a política nacional de produção de trigo.

O que inspirou este trabalho, portanto, foi o destaque que o setor produtivo do trigo em Minas Gerais vem ganhando até como referência ao desenvolvimento da produção para outros estados brasileiros inseridos na região do Cerrado. Então, faz-se necessário aprofundar no estudo desse cenário para a compreensão do que possibilitou tal conjuntura. A partir dessas constatações, optou-se por desenvolver o tema considerando esse importante segmento produtivo da agricultura brasileira, enfatizando-se os elos produtores e moinhos e sua relação político-institucional com o Estado. E, desse modo, compreender as condições existentes em âmbito nacional e a realidade singular do setor de trigo em Minas Gerais.

É importante salientar que, para realizar este trabalho, foi utilizada a pesquisa qualitativa com uma abordagem interpretativa do contexto de elaboração e implementação de políticas públicas e seus resultados para o setor produtivo de trigo no Brasil e em Minas Gerais. E, desse modo, utilizar-se de seu caráter descritivo para

entender a relação político-institucional entre os participantes do setor e as entidades governamentais. Além disso, a análise qualitativa foi mesclada a uma fonte quantitativa de dados uma vez que permite confirmar certos resultados e conclusões a respeito do contexto pesquisado.

Como instrumentos de pesquisa, o referido trabalho utilizou a pesquisa documental indireta e a pesquisa bibliográfica. A primeira teve como fonte de dados documentos oriundos da Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento que discorrem sobre a evolução das negociações referentes ao setor, como contratos de venda de estoque de grãos, pedidos de redução da carga tributária, dentre outros. Também foram analisados os exemplares do INFORMATIVO COMTRIGO do ano de 2008 até os dias atuais, informativo semanal produzido pela Secretaria, que reúne notícias específicas sobre o setor.

Soma-se ainda os relatórios do Comitê Gestor do Trigo, a partir de 2005, e os relatórios das atividades do CEPA (Conselho Estadual de Política Agrícola) e das atividades do COMTRIGO (Programa de Desenvolvimento da Competitividade da Cadeia Produtiva de Trigo em Minas Gerais), bem como a Legislação Estadual vigente e as diretrizes especificadas no Plano Setorial do Trigo - 2003 e sua atualização em 2009. Tais documentos possibilitaram uma análise sucinta do cenário atual do setor no estado e a elaboração de um histórico das atividades da Secretaria.

Já a pesquisa bibliográfica contribuiu com um arcabouço teórico para compreensão da forma como se configura a agricultura brasileira e como esta, em geral, se relaciona com o poder estatal. Daí a necessidade de se iniciar o trabalho com a abordagem neocorporatista, base para se entender tal relacionamento, e, em seguida, caracterizar a história da agricultura no Brasil. Além disso, a pesquisa bibliográfica em conjunto com a pesquisa documental possibilitou a obtenção dos dados referentes à triticultura brasileira e em Minas Gerais, permitindo, assim, uma análise detalhada dos desafios e entraves desse setor produtivo.

2. O PENSAMENTO NEOCORPORATISTA

A abordagem neocorporatista é utilizada por diversos autores ao se realizar uma análise político-institucional entre o Estado e os diversos segmentos produtivos dos Complexos Agroindustriais (CAIs) e/ou outros setores agrícolas na formulação e implementação de políticas públicas.

Segundo Ramalho Jr. (1994), as relações entre interesses privados e o Estado são discutidas pela teoria neocorporatista, considerando o Estado e suas instituições como uma peça fundamental no processo de desenho e implementação de políticas públicas. Considerada um ramo da corrente neoinstitucionalista, afirma que o relacionamento Estado/interesses privados é elemento básico para a tomada de decisão do desenho das políticas, sem, contudo, haver “unilateralismo decisório”.

A abordagem neocorporatista insere o Estado como elemento-chave para a compreensão do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Estas não são, neste caso, as políticas de alcance macroeconômico, e sim, específicas e até pontuais para determinados segmentos produtivos. A partir do momento que se admite a interrelação Estado/interesses privados, pressupõe-se que exista uma “autonomia relativa do Estado”, havendo “um conjunto diferenciado e não-monolítico de estruturas de decisão, sendo essas permeáveis às ações de grupos de interesses” (RAMALHO JÚNIOR, 1994, p. 10). Assim, os grupos de interesses organizados privados tenderiam a influenciar o Estado e, conforme a intensidade do exercício da influência, obter ações favoráveis do Estado.

No entanto, se por um lado as organizações privadas se deparam com um Estado permeável e aberto para tais influências, por outro lado essa abertura passa por uma “limitação e qualificação” realizada pelo próprio Estado, ganhando ele uma “autonomia relativa” para determinadas decisões, conforme explica Ramalho Jr. (1994). Ou seja, a ação estatal também é direcionada pelos seus próprios interesses. Desse modo, seguindo com as idéias do autor, o Estado permite uma penetração das organizações e ao mesmo tempo exerce um grau de controle sobre elas. Portanto, seria simplista descrever as políticas como um processo de apropriação privada das esferas de decisão do Estado, cujo resultado seria políticas públicas de claro caráter lobbista. Igualmente simplista

seria acreditar que os grupos não têm capacidade de influenciar e inserir os seus interesses.

Assim, as políticas públicas seriam um produto da interação de interesses de ambos os lados. Em certos casos, pode inclusive ocorrer um maior ou menor grau de influência de um ou outro lado com uma tendência condutivista. Todavia, o resultado ainda assim não seria fruto de decisões unilaterais. E, em vez disso, teria o seu arranjo no sentido da conciliação de interesses através de uma confrontação de demandas e que, por sua vez, levaria a soluções realizadoras de interesses mútuos.

Maria A. de Carvalho (1994) ressalta a pressão dos grupos de interesse que visam condicionar a diretriz das políticas setoriais ao longo da história brasileira. A autora, fornece o exemplo das pressões de parte dos grupos industriais vinculados ao processamento de produtos agrícolas. Essas eram direcionadas a tecnoburocratas responsáveis pela condução da política agrícola brasileira. Por um lado, isso levava a políticas com forte viés de curto prazo. Por outro, um conjunto de impostos com subsídios, destacando-se o crédito rural, permitia uma combinação de interesses entre governo e tecnoburocratas junto aos industriais e produtores de grande porte. Isso neutralizava, em parte, o potencial exercício de poder político por esses segmentos.

Para Graziano da Silva (1996), no intercâmbio político neocorporatista, as organizações privadas direcionam sua influência sobre o poder público, buscando benefícios. No sentido contrário, o Estado atua ativamente influenciando a articulação dos entes privados, havendo então um processo de negociação das políticas públicas. Para o autor, as relações público-privado são analisadas como um processo sociopolítico através do qual ocorre um acordo sobre a gestão das políticas públicas. Ocorre, portanto, um intercâmbio entre as organizações de representação de interesses com as agências governamentais.

Após essa breve introdução da abordagem neocorporatista, cabe agora esclarecer a notória diferença entre os termos “corporativismo” e “corporatismo”. Graziano da Silva (1996) explica que o primeiro possui uma intensa conotação ideológica, sendo comumente reconhecido como sinônimo de conservadorismo, autoritarismo e o que diz respeito à proteção de interesses de corpos coletivos. E, por esse motivo, é comum haver o relacionamento entre regimes e regras autoritárias ao termo corporativismo, tais como foram considerados corporativistas o fascismo italiano, o salazarismo português, o franquismo espanhol, dentre outros.

Pode-se ainda considerar o termo “corporatismo” como um neologismo, pois a princípio ele não existe na língua portuguesa. Na língua inglesa e espanhola, por exemplo, os dois termos são claramente distintos e, portanto, o corporatismo não é lido com um caráter pejorativo. Baseado em Schmitter (1974), Graziano da Silva (1996), afirma que a mudança terminológica para corporatismo ou neocorporatismo ou ainda neocorporativismo reflete a necessidade de compreender como se dá a nova forma de mediar interesses e de formular políticas nas sociedades capitalistas modernas e o novo papel do Estado de regulação e integração, essencial ao processo de acumulação de capital.

Cawson (1985) é outro autor que tenta explicar o surgimento da corrente neocorporatista. Ele afirma que a abordagem surgiu como resposta aos problemas teóricos das correntes e paradigmas concorrentes sobre a relação Estado-sociedade, uma vez que as mesmas possuíam diversas lacunas e inadequações empíricas. As duas principais correntes teóricas alternativas ao neocorporatismo são o pluralismo e o neomarxismo que serão brevemente descritas a seguir e não serão aprofundadas neste trabalho.

O pluralismo possui a concepção de arena política e de individualismo metodológico inseridos na teoria de interesses, e é deficiente, para o autor, especialmente na sua concepção de um Estado neutro, desengajado dos conflitos de interesse e que estabelece uma barreira institucional entre a esfera pública e a privada. Já o neomarxismo identifica muito dos problemas da análise pluralista, principalmente no tocante à construção de uma teoria do Estado. Nesse aspecto, o neocorporatismo não considera uma nova teoria de Estado, mas tem o Estado dentro de sua teoria, como um ator igualmente relevante quanto os outros. Já o neomarxismo argumenta que os interesses são estruturalmente dados pelas relações de classe econômica, a luta de classes, de forma que o Estado seja visto como um instrumento da classe dominante.

Baseado em Offe (1981), Cawson (1985) explica que há três perspectivas pelas quais se podem analisar os interesses de grupos: individual, organizacional e pelo sistema social. Enquanto que o *approach* pluralista foca apenas na primeira e o neomarxista, na terceira, o neocorporatismo percebe a necessidade de combinar as três perspectivas para se realizar uma análise efetiva.

Para o pluralismo há o argumento de que as desigualdades de poder entre os grupos não se acumulam. Ou seja, em uma arena política, as instituições democráticas asseguram a igualdade de oportunidades para os grupos de exercer suas influências e

lutarem por seus interesses. Já no neocorporatismo, tal ambiente de igualdade institucional não ocorre e as diferenças entre os diversos grupos de interesses são consideradas, havendo uma tentativa de serem explicadas e conceituadas.

Tendo como base Schmitter (1985), Ramalho Jr. (1994) explica que, dentro da abordagem neocorporatista, há três modelos que discorrem sobre a relação do Estado com as organizações de interesses privados. O primeiro a ser tratado é o modelo GIP ou Governo de Interesses Privados, que é aquele que mais se aproxima da forma mais avançada de neocorporatismo. No GIP, o Estado estabelece forte relação com uma organização privada no sentido de uma “relação de conveniência mútua”, isto é, ambos querem algo e somente com a ajuda outro poderá obter. Além disso, ambos têm alguma coisa a temer.

No contrato de conveniência mútua, há também um processo de concertação, ou seja, ocorre uma imposição pelo Estado sobre a organização privada, geralmente monopolista, que passa a aceitar e defender essa imposição. Na concertação, o Estado agrega a organização privada na fase de formulação e elaboração de políticas públicas. E quando da fase de implementação, de execução das políticas elaboradas, a organização privada participa ativamente, realizando uma “função pública”.

Adquire, com isso, um “status semipúblico” autorizado e supervisionado pelo poder estatal, ou seja, ocorre um governo de interesses privados (GIP) delegado pelo próprio Estado. É aí que podemos ressaltar a autonomia relativa do Estado, que deve ser consistente o bastante “para não ser ‘colonizável’ pelos interesses privados como também para ter autoridade de impor uma regulação direta se as organizações não atuarem orientadas pelo interesse público” (RAMALHO JR., 1994, p.25).

A legitimidade do status legal conferido à organização privada como participante da execução da política pública é oriunda da consciência e responsabilidade que esta deve ter de atuar em função do interesse público. E para que isso ocorra, deve haver um poder de supervisão do Estado capaz de recompensar ou sancionar a organização privada, caso ela não esteja conforme o interesse público. O poder estatal pode se utilizar de alguns recursos, dentre eles: subsídios diretos, perdas de licenças, isenções fiscais, exclusão de licitações, etc. Dessa forma, ao substituir as agências estatais em determinadas funções públicas, o Estado é liberado dessa tarefa passando a ter o papel de realizar um constante e intensivo monitoramento sobre a organização.

O processo de concertação se reflete ainda na autoregulação pela organização privada. Esta exerce um controle sobre seus membros e filiados que devem agir

conforme as diretrizes setoriais, podendo servir-se das sanções delegadas pelo próprio poder público. Sua motivação vem fundamentalmente de seu poder de influência na fase de elaboração de políticas públicas, tomando parte ativa no processo de execução. No entanto, tal situação não chegaria a caracterizar uma apropriação de parte do Estado, sendo a organização privada consciente de suas responsabilidades em atuar pelo interesse público e obtendo o “status semipúblico”. E, para tanto, teria que controlar os seus membros ao assumir a função pública. Assim, há uma “via dupla de interesses” que são atendidos simultaneamente conforme esse primeiro modelo da abordagem neocorporatista.

Os outros dois modelos são explicitados pelo autor de forma bem sucinta. No segundo modelo, o “governo de subordinação”, o poder de controle estatal é tão grande que, em alguns casos, a organização privada chega a ser apropriada pelo Estado. Tal “governo de subordinação” é encontrado “quando um Estado – geralmente sob mandato autoritário – cria, coopta ou controla uma organização de interesse e pode, portanto, usá-la para coagir seus líderes ou membros” (SCHMITTER, 1985, p.60 *apud* RAMALHO JR., 1994, p.27).

No terceiro modelo, denominado “governo privatizado”, uma organização privada estabelece uma forte relação com um órgão do Estado, cooptando-o, e conseguindo, desse modo, obter ações favoráveis aos seus interesses. Isto é, ocorre um processo de “balcanização” do setor público com uma influência política clara da organização sobre o aparelho estatal decisório. Isso levaria a uma possível “instabilidade das políticas públicas” originando incongruências e divergências conflitantes entre elas. Soma-se ainda que esse tipo de apropriação teria a finalidade de satisfazer os interesses das próprias organizações, sem vínculo algum ao interesse público e sem assumir um compromisso com as políticas públicas. Como exemplo fornecido pelo autor, pode-se citar os produtos que são protegidos por um pesado suporte institucional como se esses constituíssem produtos básicos. Isso ocorre por causa de grupos de interesses que conseguem obter o “controle de instrumentos do Estado que condicionam o desenvolvimento capitalista desses produtos” (DE JANVRY, 1981, p.193 *apud* RAMALHO JR., 1994, p.28).

Há ainda que destacar que muitos autores realizam uma divisão por nível quando da utilização da teoria corporatista na análise de políticas públicas. Isso passou a ocorrer depois da necessidade de se estudar separadamente as políticas específicas a determinadas categorias e setores, inclusive as políticas públicas pontuais, das políticas

de âmbito global. Existe o nível macrocorporatista que envolve os grupos com representação nacional e o intercâmbio com o Estado na formulação e implementação de políticas macroeconômicas. Há o nível microcorporatista, em que os arranjos ocorrem por meio do intercâmbio entre firmas e o Estado resultando em políticas pontuais bem específicas. Por fim, há o nível mesocorporatista, que abrange os grupos de interesses setoriais, ou de nível intermediário, dentre eles o próprio estado – agências estatais – e as organizações privadas que representam um segmento econômico.

No mesocorporatismo, poderão ser examinadas e analisadas o relacionamento entre “as organizações de interesses e destas com os seus membros; [...] as relações entre as organizações de interesses e as agências estatais, e [...] a própria organização como sendo objeto de oportunidades e constrangimentos” (ARAÚJO E TÁPIA, 1991, p.1 *apud* RAMALHO JR., 1994, p.30).

E é justamente de acordo com os pressupostos do mesocorporatismo que podem ser feitas análises sobre os complexos agroindustriais. Inicialmente, a abordagem neocorporatista coincidia somente com o nível de análise macrocorporatista, pois, a princípio, utilizou-se da teoria para analisar a governabilidade de sociedades capitalistas modernas e as políticas globais em termos macroeconômicos. À medida que os estudiosos se deparavam com a importância que o Estado dava a políticas públicas setorializadas e específicas a certa categoria econômica, direcionadas a determinadas organizações privadas representativas, passou-se a analisar tal conjunto de políticas em nível intermediário.

E foi nesse nível que se constituiu a dinâmica dos complexos agroindustriais, visto que o Estado aumentou a importância das políticas públicas setoriais frente à diversidade de demanda dos grupos de interesses dos vários CAIs constituídos. Isso significa que as políticas passaram a ser elaboradas conforme o complexo em que estivessem inseridas, pelas diferentes atividades agrícolas e conforme os novos interesses e conflitos daí surgidos. A análise da interrelação entre os grupos de interesse de cada setor com suas especificidades e a nova forma de intermediação do Estado está de acordo com o neocorporatista, em especial com relação mesocorporatismo, o que implica decisões de políticas públicas em nível intermediário.

3. A AGRICULTURA BRASILEIRA

3.1. A consolidação dos Complexos Agroindustriais

A agricultura brasileira tal qual a concebemos na atualidade passou por grandes transformações, atingindo seu auge na década de 70, com a chamada modernização conservadora da agricultura e o surgimento dos complexos agroindustriais – CAIs. É importante ressaltar que os períodos que antecederam a intensificação de tal transformação se fazem necessários, já que é uma forma de contextualizar o processo das atividades rurais brasileiras.

Conforme Graziano da Silva (1996), o complexo rural, caracterizado por uma rudimentar divisão do trabalho e a quase nula existência do mercado interno, obteve seu declínio a partir de 1850 com a suspensão de forma efetiva do tráfico negreiro. Com isso, as fazendas cafeeiras paulistas, num período que se estende aos anos de 1850 a 1890, apresentaram uma diminuição gradativa do trabalho escravo e posterior inserção de uma mão-de-obra assalariada de imigrantes, iniciando dessa forma, o desenvolvimento do complexo cafeeiro. Simultaneamente, face ao setor cafeeiro e à presença de imigrantes, surge um pequeno desenvolvimento urbano.

Esse desenvolvimento se revelou por meio do aparecimento de pequenos produtores de alimentos, variadas manufaturas nas cidades e produção de algodão vinculada ao crescimento de uma indústria têxtil em 1880. A produção cafeeira atinge seu auge nos anos de 1890 a 1930, possibilitando o crescimento das cidades de forma eficaz e a implantação efetiva do capital industrial. Sendo assim, há o desenvolvimento dos setores artesanais de produtos agrícolas como enxadas e arados e as primeiras agroindústrias como as de óleo vegetal, álcool e açúcar.

Ocorre então a integração de mercados nacionais até 1960 com um novo espaço à industrialização por meio da substituição de importações. O café foi de extrema importância para o desenvolvimento do processo de industrialização, já que esse possibilitou tal substituição “[...] por meio dos mecanismos de diferenciação cambial que protegiam as indústrias nascentes do país, às custas de um confisco estabelecido sobre o preço da saca exportada.” (SILVA, 1996, p. 12). Segundo Graziano da Silva

(1996), o avanço no sistema de transporte, principalmente o rodoviário, foi de grande valia para a integração do mercado nacional.

A agricultura, a partir desse período, caracterizado como pós-guerra, passa por “um processo de modernização de sua base técnica” (SILVA, 1996, p. 19). Sendo assim, torna-se necessária a utilização de máquinas e insumos como forma de aumentar sua produtividade, contando dessa forma com a dependência externa, já que o mercado interno não dispunha da produção desses artigos. Com isso, “a agricultura passa a se reestruturar a partir de sua inclusão imediata no circuito de produção industrial, seja como consumidora de insumos e maquinarias, seja como produtora de matéria-prima para a sua transformação industrial” (SORJ, 1986, p. 11). A modernização só ocorreu de fato quando o mercado interno pôde produzir máquinas e insumos através de políticas governamentais, permitindo a substituição da dependência da importação pela autonomia da industrialização da agricultura.

Diante desse acontecimento, segundo as idéias de Graziano Silva (1982), tem-se um mercado interno capaz de produzir bens de capital e insumos modernos, e também a presença de uma força de trabalho rural voltada para um novo modo de acumulação de capital no campo (ver dados de produção e importação das tabelas 1 e 2). De acordo com Graziano Silva (1996), a consolidação do CAIs somente se tornou possível por meio da internalização da produção de máquinas e insumos, já que tal ocorrência possibilitou “[...] a integração técnica intersetorial entre as indústrias que produzem para a agricultura, a agricultura propriamente dita e as agroindústrias processadoras [...]” (Silva, 1996, p.31).

Os complexos agroindustriais, por sua vez, acompanhando as demandas provenientes da indústria e da vida urbana se tornaram cada vez mais presentes, já que havia a existência de uma população que demandava um consumo cada vez mais diversificado e com maior qualidade. Como definição abrangente de Complexo Agroindustrial pode-se dizer que constitui, em conformidade com Ramalho Júnior (1994):

“o conjunto dos processos técnicos econômicos e sócio-políticos que envolvem a produção agrícola, seu beneficiamento e transformação, a produção de bens industriais para a agricultura e os serviços financeiros e comerciais” E que “as formas de produzir e de serviços oligopolizados, com novos e fortes interesses econômico-político-sociais, agora inter-relacionados setorialmente, afetaram as formas de atuação e regulação do Estado”. Além disso, “este é um processo ‘totalizador’, no sentido de que imprime a direção aos processos particulares no agrobrasileiro” abarcando mesmo as atividades não incluídas na agricultura em industrialização. (MULLER, 1983, p.145-150 apud RAMALHO JUNIOR, 1994, p.16)

TABELA 1. Evolução da produção e utilização de tratores de quatro rodas

Anos	Frota de tratores de 4 rodas e de esteiras	Produção Interna	Importação	Vendas	
				Internas	Exportações
1950	8.372	0	8.373	n.d	0
1960	61.345	37	12.702	n.d	0
1967	n.d.	6.223	342	n.d	31
1970	145.309	14.048	60	n.d	41
1975	323.113	56.928	801	n.d	671
1980	545.205	58.812	0	n.d	7.759
1981	n.d.	38.988	0	28.104	10.073
1982	n.d.	35.687	0	28.164	6.239
1983	n.d.	22.612	0	28.639	n.d.

FONTE: Coluna 1: Censo Agropecuário; colunas 2 e 4: ANFAVEA; colunas 3 e 5: CACEX; *apud* Delgado, 1985.

TABELA 2. Produção e consumo aparente de NPK (mil toneladas de nutrientes), 1960-1983.

Anos	Fosfatos		Nitrogenados		Potássicos		Total NPK	
	Consumo	Produção	Consumo	Produção	Consumo	Produção	Consumo NPK	Produção NPK
1960	131,6	89,9	66,8	15,8	n.d.	0	198,4	105,7
1967	204,6	109,0	103,4	7,9	136,9	0	444,9	116,9
1970	415,9	169,4	276,4	20,8	306,7	0	999,0	190,2
1975	1016,7	516,7	406,2	160,8	557,1	0	1980,0	677,5
1980	1853,9	1488,7	905,6	383,0	1306,6	0	4066,1	1871,7
1981	1218,2	1082,6	668,4	349,4	766,7	0	2653,3	1432,0
1982	1133,6	1061,9	646,2	399,8	571,3	0	2651,1	1461,7
1983	934,3	991,1	586,2	551,6	726,4	0	2246,3	1542,7

FONTE: Associação Nacional para Difusão de Adubos – ANDA e Sindicato de Adubos e Colas do Estado de São Paulo – dados provisórios para 1983 – *apud* Delgado, 1985.

A distinção entre modernização da agricultura, formação do CAIs e industrialização se faz necessária, já que tais termos, por fazerem parte da formação da atual agricultura, são na maioria das vezes tratados como sinônimos. Segundo Graziano

da Silva (1996), a modernização da agricultura está ligada ao processo que integra agricultura e sistema capitalista industrial.

Baseando-se no esquema a seguir, a diferença entre os termos (modernização da agricultura, formação do CAIs e industrialização) pode ser elucidada. Sendo importante destacar os pontos marcantes do processo de modernização da agricultura ocorridos nas décadas de 50, 60, 70 e 80, respectivamente. São eles: a importação de insumos e maquinarias do comércio exterior; a autonomia do mercado interno devido à substituição da importação desses insumos, com o D1 (setor produtor de bens de capital e insumos básicos para a agricultura), iniciando dessa forma a implantação da industrialização pesada; e por fim, a integração de capitais.

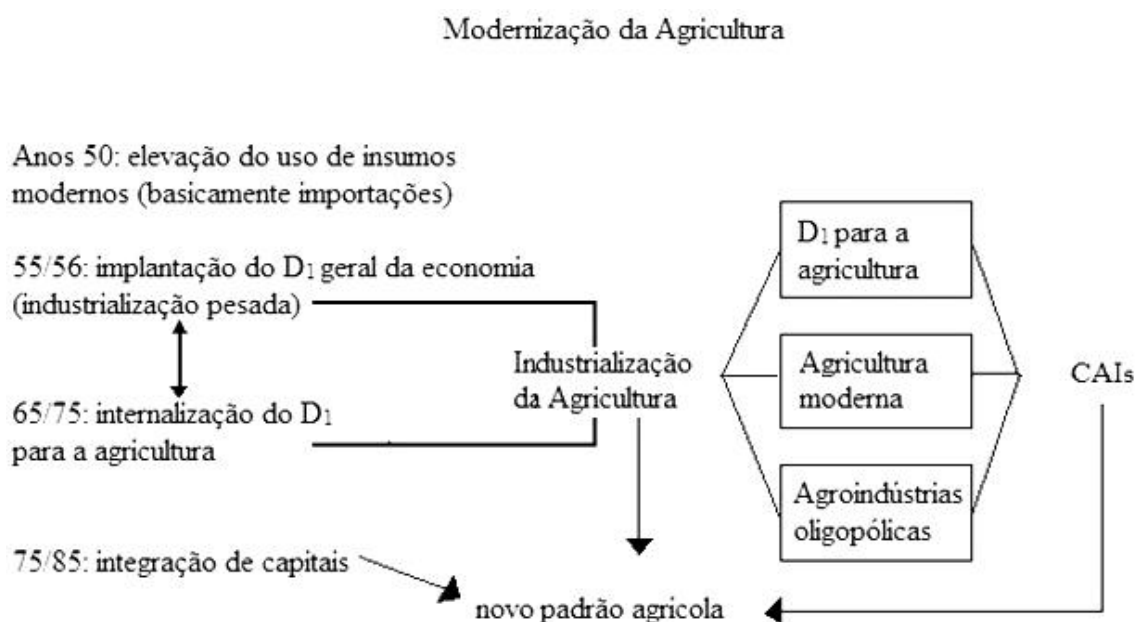


FIGURA 1 - Esquema da modernização da agricultura brasileira - 1950 a 1985.

FONTE: SILVA, 1996, p.30.

De acordo com Graziano da Silva (1996), o novo padrão agrícola é determinado pela formação dos CAIs e pela industrialização da agricultura. Frente a essa realidade, surge uma preocupação em relação aos fatores responsáveis pela estruturação e pela política da nova dinâmica da agricultura “e a respeito das perspectivas de sua continuidade”. Tais fatores são as questões referentes ao mercado interno e externo, à política agrícola e agrária em relação às classes sociais à questão creditícia e de

financiamento, aos preços dos produtos, à tecnologia e pesquisa e à propriedade da terra.

Com isso, o desenvolvimento da agricultura abandona seu lado autônomo para dar espaço à dependência da dinâmica das demandas industriais sobre a agricultura. Dessa forma, passa a existir “uma nova dinâmica porque há um novo padrão agrícola, cuja estrutura produtiva e cujas articulações e integração com a economia global se transformaram” (Silva, 1996, p.33).

Para Ramalho Júnior (1994), a dinâmica global das atividades agrícolas só pode ser entendida a partir do conjunto das dinâmicas particulares e como elas se relacionam. Diante desse fato, não seria correta a utilização da tradicional separação agricultura-indústria-serviços, conforme expõe Graziano da Silva (1996), ao olhar sobre o prisma processo de vinculação e subordinação das atividades agrícolas aos fortes interesses industriais e as especificidades de suas dinâmicas.

3.2. O papel do Estado pós-60 e as políticas públicas no campo

O papel do Estado foi de extrema importância para o processo de modernização do novo padrão-agrícola pós-60, já que seria pouco provável que tais atividades fossem “assumidas por capitais agrícolas individuais” (SORJ, 1986, p.90). Sorj (1986) explica que, nesse momento, o Estado se orienta para modernizar a agricultura de forma a inseri-la dentro de uma nova dinâmica econômica que se desenvolvia para o campo. A dinâmica desse novo circuito produtivo era liderada pela agroindústria de insumos e processamento de matéria-prima. Além disso, o Estado também atua de forma a tentar equilibrar as pressões do mercado interno e externo, além de ter que criar infra-estrutura que atendesse às necessidades da expansão que se percebia na grande maioria dos segmentos agrícolas.

Na passagem do complexo rural para a consolidação dos CAIs, a agricultura, conforme explica Graziano da Silva (1996), deixa de lado a dependência de sua regulação geral ao mercado externo e interno, o que faz com que o Estado amplie sua participação na formulação de políticas específicas a cada um dos CAIs. Com isso, a classe dominante proprietária dos meios de produção e grupos de interesses específicos se apropriam do governo, no qual se fortalecem cada vez mais. Isso é possível porque a

definição dos principais parâmetros para a movimentação e lucratividade dos capitais de cada CAI passa a ser feita pelo Estado.

Segundo Graziano da Silva (1996), um dos principais instrumentos do Estado para a regulação geral e para atender os interesse da classe dominantes foi o crédito rural subsidiado (SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural) criado em 1965. Com ele, foi possível restabelecer o poder regulador macroeconômico do Estado por meio da política monetário-financeira expansionista, conforme expõe Graziano da Silva (1996). Isso porque todas as atividades dos complexos agroindustriais tinham em comum as atividades do capital, cujas relações passam a ser financeiras, não somente técnicas. De acordo com Sorj (1986), o exemplo pode ser dado através da compra de insumos, que compunha uma necessidade técnica, mas que provocava a necessidade de financiamento. Para tanto, desenvolveu-se um sistema financeiro instalado para guiar desenvolvimento da agricultura (CAIs) de acordo com a economia global.

Assim, as políticas públicas tinham o papel fundamental para o setor agrário, até os anos 80, de “articular a expansão agrícola com o complexo agroindustrial e as necessidades de abastecimento interno e as exportações, através de um conjunto de medidas, entre os quais o crédito rural encontra um lugar privilegiado” (SORJ, 1986, p.78).

Pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), de acordo com Sorj (1986), o crédito agrícola recebia 10% dos depósitos dos bancos particulares. Outra opção imposta aos bancos era a canalização desses depósitos junto ao Banco Central com juros de 7% ao ano. Houve uma distribuição relativamente igual entre crédito de custeio, comercialização e investimento na distribuição do crédito rural, sendo este concedido a juros negativos. Essa característica se transformou em um “mecanismo indireto de transferência de parte da massa de mais-valia controlada pelo Estado para o setor agrícola” (SORJ, 1986, p.86). O crédito direcionado aos insumos básicos modernos, como fertilizantes, corretivos, defensivos, medicamentos, sementes, rações, serviços de aviação agrícola, dentre outros, segundo Sorj (1986), cresceu de forma acelerada durante a década de 1970.

A distribuição do crédito rural se deu de forma irregular, sendo privilegiados os grupos dos médios e grandes agricultores, excluindo os pequenos. Por outro lado, a modernização da agricultura foi estimulada pela política de crédito rural. Dessa forma, pode-se dizer que o crédito rural foi de extrema importância para o beneficiamento do complexo agroindustrial, ao viabilizar a modernização do processo produtivo. E

também, por favorecer os produtores dos grupos privilegiados, já que esses possuem grande poder de reivindicação, podendo ir contra a política do governo.

Conforme afirma Sorj (1986), como fator que viabilizou a influência do estado na agricultura e procurou desvincular “o poder das oligarquias locais patrimonialistas”, pode ser citada a EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural) que desempenhou a função de difundir a utilização de insumos modernos e do crédito rural, ensinando aos produtores como agir diante dos novos instrumentos de produção. A EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) também pode ser destacada nesse mesmo sentido, já que se tornou o maior órgão de pesquisa agropecuária nacional.

De acordo com Ramalho Júnior (1994), ao final da década de 1970 e durante toda a década de 1980, a política agrícola baseada no crédito rural se reduziu de forma significativa devido, principalmente, à crise financeira global e do Estado. O autor explica que o processo inflacionário acelerava, resultando no aumento do subsídio implícito no crédito rural. Soma-se ainda que os depósitos à vista nos bancos comerciais diminuíram em função da situação econômica do país. Como esses depósitos constituíam fonte básica dos recursos canalizados, isso afetou diretamente o crédito rural, passando os recursos do Tesouro a serem necessários para que se mantivesse o fundo ao crédito rural.

Ainda em conformidade com as idéias do autor, pode-se dizer que o Estado, em dificuldades financeiras no começo da década de oitenta, passou por uma grande pressão por parte de credores externos e por parte da sociedade, para que dessa forma ocorresse um maior controle do crescente déficit de caixa do Tesouro. Com isso, o crédito rural, a partir de tal conjuntura e considerando-se o crescente subsídio implícito, passa a ser tido como um dos grandes causadores do déficit público.

O desvincilhamento da política financeira do crédito rural efetuada pelo Estado pode ser descrita de acordo com Delgado (1985). Este afirma que, a partir de 1978, o Estado começa a se desvincilhar de todo esse aparato financeiro bancado pelas agências do Banco do Brasil e outros bancos oficiais e privados. Para tanto, adota algumas ações, como a elevação das taxas de juros e a redução dos subsídios financeiros. Ao mesmo tempo, tentava encaminhar a clientela agropecuária para o sistema de crédito privado e para o mercado financeiro. Tal tendência se acentuou especialmente em 1983 após as medidas propostas pelo FMI em relação à política econômico-financeira no Brasil.

Assim, para o autor, isso demonstrava o ápice da “crise do projeto de modernização conservadora, sob a égide financeira estatal” (DELGADO, 1985, p.46).

No entanto, pode-se considerar outro fator decisivo relacionado à constituição dos complexos agroindustriais para o redirecionamento da estratégia de ação do Estado que vai além da crise financeira da década de oitenta e da dificuldade de manter os incentivos de crédito. Essa mudança do foco da política se deu em prol da política de preços mínimos. Segundo Ramalho Jr. (1994), os capitais ainda não integrados necessitavam de uma barreira institucional para que não houvesse o repasse para trás da cadeia produtiva. Se tal repasse ocorresse, isso inviabilizaria, principalmente em períodos de crise, margens mínimas de rentabilidade aos capitais investidos exclusivamente na agricultura.

De acordo com o autor, a política de preços permite administrar as margens de lucro para os específicos complexos agroindustriais e também constitui um importante instrumento para se consolidar interesses conflituosos dentro de cada complexo. Tal fato ocorre devido ao crescimento da internalização do conflito de interesses entre os segmentos integrantes dos diferentes CAIs. Como resultado, era preciso gerenciar os interesses e conflitos de grupos para cada caso específico, “complexo a complexo”. E, para isso, envolveria também os segmentos financeiros e industriais em conjunto com os participantes das atividades da agricultura, sendo necessários mecanismos específicos e por produto.

Com efeito, seguindo com o autor, é a partir dessa conjuntura que deve ser compreendido o redirecionamento da atuação do Estado e das políticas agrícolas nos anos 1980 para a política de preços mínimos e a estratégia de ações por produto específico. Com essa estratégia é possível ao Estado realizar uma tentativa de conciliação entre os interesses de partes ou frações do capital inserido dentro de cada complexo. Cabe ainda salientar a utilização da “administração de preços de produtos e/ou insumos e margens de lucro internamente, a concessão de subsídios para determinados segmentos, isenções fiscais e outros benefícios” (RAMALHO Jr., 1994, p. 21) em conjunto da política de preços mínimos.

Uma conseqüência característica da mudança da atuação do Estado do crédito rural para a estratégia por produto e a política de preços mínimos foi o aumento da capacidade de organização de certos segmentos no interior dos CAIs. Essa crescente organização ocorreu em vista do enfrentamento dos interesses interiorizados como também para constituir uma forma de pressão ao aparelho estatal em prol de atender as

suas demandas particulares. Assim, inicia-se uma tendência de organização dos vários segmentos em associações que representam seus interesses, o que acirra ainda mais os conflitos internos. E o acirramento aumenta à medida que as associações representativas obtêm força suficiente para conseguir benefícios por meio das políticas públicas direcionadas por produto e por segmento.

4. O TRIGO NO BRASIL

4.1. Histórico da Política Tritícola Nacional

O segmento tritícola nacional passou por várias intervenções estatais apoiadas na criação de legislações. Tais legislações foram instituídas na tentativa de estimular a produção de trigo, objetivando, dessa forma, o fortalecimento do cultivo desse cereal no país. Conforme expõe Colle (1998), o setor tritícola nacional passou por sucessivas fases, resultando em seu enfraquecimento nos dias atuais.

As principais normas criadas desde o ano de 1908 até 1938 revelaram uma forte inclinação do governo em estimular a produção tritícola nacional aliada a benefícios financeiros concedidos aos produtores. Essa afirmação pode ser reforçada de acordo com Soares: “Destas normas depreende-se que inúmeras vezes o governo tentou estimular a produção nacional de trigo concedendo vantagens monetárias aos produtores” (SOARES, 1980, p. 16).

O Decreto nº 6.170 de 5 de janeiro de 1944, foi responsável pela criação do SET (Serviço de Expansão do Trigo), no qual possibilitou a centralização da política, marcando, desse modo, um novo momento no setor tritícola nacional. O SET propiciou o estímulo a ampliação da “produção nacional através da pesquisa e difusão tecnológica, bem como por cadastrar, orientar e fiscalizar o comércio e a industrialização do trigo e derivados no país” (FRAUSINO, 1995, p.15). É importante ressaltar que essa nova estrutura política propiciada pelo SET permaneceu até o ano de 1990. Para Soares (1980), o SET originou um interesse maior por parte dos governantes revelado através de uma maior fiscalização da produção e venda da farinha de trigo, e também através da grande preocupação com o cultivo do cereal.

Em 1949, segundo Frausino (1995, p.15), o Estado cria condições de desenvolvimento da industrialização do trigo ao adotar a política de isenção tarifária para a “instalação de plantas moageiras sem similar nacional”, alavancando dessa forma o setor industrial tritícola.

No ano de 1951, de acordo com o exposto por Soares (1980), foi criado o Decreto nº 29.999 responsável por forçar os moinhos a comprarem o trigo nacional considerado muito mais caro que o importado, objetivando incentivar a continuidade do

cultivo do cereal no país. Tal medida teve sua implantação efetivada através da adoção do Banco do Brasil como único fornecedor do trigo importado, impondo a compra do cereal nacional aos moinhos.

De acordo com Peter Knight (1971) citado por Soares (1980), essa política adotada propiciou o chamado sistema de preços múltiplos que consistia na elevação dos preços do trigo nacional vendido aos moinhos, resultando em uma super valorização desse cereal se comparado com o importado. Segundo Soares (1980), esse sistema de preços múltiplos permitiu a existência de atividades fraudulentas como as do “trigo papel” e “nacionalização do trigo importado”.

A primeira diz respeito à “emissão de notas falsas de compra do produto nacional, por meio das quais os moageiros podiam adquirir o direito de comprar maiores volumes do produto importado” (COLLE, 1998 p.20). A segunda ação fraudulenta citada, “nacionalização do trigo importado”, se dava através de uma importação sigilosa, conforme expõe Ramalho Júnior (1994), no qual o trigo importado chegava até as fazendas que posteriormente o vendia como nacional.

Tais fraudes “somente foram eliminadas em 1962, quando o Banco do Brasil foi indicado como comprador único e direto do trigo nacional” (SOARES, 1980 p.17). Para efetuar essa função, segundo Ramalho Júnior (1994), o Banco do Brasil criou a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN), encarregado de comprar o trigo brasileiro e depois revendê-lo aos moinhos.

Segundo Frausino (1995), na primeira metade da década de 60 o SET é excluído da política tritícola, sendo as funções industrialização, comercialização e abastecimento, delegadas ao recém criado órgão estatal Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab). Em seguida foi criado o Departamento do Trigo (DTRIG) através da própria Sunab. O DTRIG exercia as mesmas funções de industrialização e comercialização exercidas pelo antigo SET. E por fim, nesse período foi criado também a Junta Deliberativa do Trigo (JUTRI), exercendo a função de facilitar a compra do trigo importado de acordo com a demanda interna.

Em conformidade com SOARES (1980), a criação do Decreto-lei n°. 210 no ano de 1967 propiciou o fortalecimento de ações intervencionistas antes adotadas, e também foi responsável pela regulamentação de diversos aspectos do segmento tritícola. “A partir de então, tem-se uma estratégia coordenada de acompanhamento, intervenção, controle e fiscalização em todas as etapas do circuito produção – beneficiamento – distribuição – consumo do Complexo Tritícola” (RAMALHO JÚNIOR, 1994, p. 53).

O Decreto-lei n.º. 210 pode ser assim descrito de acordo com seus principais objetivos, conforme o exposto por Kirschner (2003):

- a) priorizar o trigo nacional;
- b) regulamentar a comercialização, enfatizando o monopólio do governo sobre o mercado do trigo nacional e importado;
- c) garantir o abastecimento adequado do mercado;
- d) prevenir a expansão da capacidade de moagem do país;
- e) ampliar a capacidade de ensilagem dos moinhos;
- f) permitir o desmembramento, as fusões e as transferências entre moinhos somente com a autorização da Sunab (Superintendência Nacional de abastecimento);
- g) assegurar aos moinhos o fornecimento de trigo com qualidade média, permitindo de modo satisfatório a obtenção de todos os derivados do cereal.

Para Frausino (1995), o Decreto-lei n.º. 210 possibilitou ao Governo Federal o monitoramento da venda do trigo, conquistando também uma ampliação da inspeção sobre o setor moageiro. Além disso, estabeleceu um controle rígido de preços dos produtos de dentro da cadeia industrial e dos direcionados ao consumidor final.

É importante ressaltar que o Decreto-lei n.º. 210 teve todo um aparato estatal, sendo exigida a ação coordenada de diversas entidades federais. Conforme explica Kirschner (2003), os principais responsáveis pela política nacional para o trigo eram o Departamento do Trigo (DTRIG) e a Comissão para a Compra do Trigo Nacional (CTRIN), ligada ao Banco do Brasil. Além disso, havia o Conselho Monetário Nacional, o MAPA e o Ministério da Fazenda. A este último, estavam subordinadas a Secretaria de Abastecimento de Preços (SEAP) e a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), ligada ao DTRIG e ao CTRIN.

Tendo como base o exposto por Colle (1998), o governo através do Decreto-lei n.º. 210, estabeleceu medidas com intuito de garantir a produção e ampliação de trigo em toda extensão do território brasileiro. Foram elas:

- a) Divisão do país em oito zonas de consumo: Zona 1: Acre, Amapá, Pará, Maranhão, Rondônia e Roraima; Zona 2: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Fernando de Noronha; Zona 3: Alagoas, Sergipe e Bahia; Zona 4: Espírito Santo e Minas Gerais (exceto o Triângulo Mineiro); Zona 5: Rio de Janeiro;

Zona 6: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Triângulo Mineiro;

Zona 7: São Paulo e Paraná e Zona 8: Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

b) Controle anual da estimativa para cada zona de consumo das necessidades de trigo.

c) Favorecimento de cotas às zonas de consumo, de acordo com a capacidade de moagem registrada dos moinhos.

d) Punição ao moinho que recebesse menos de 80% da sua cota.

Analisando as normas descritas acima, percebe-se que a regulamentação de 1967 foi responsável pela fragmentação do mercado nacional tritícola, passando esse a ser controlado por mercados regionais. De acordo com Frausino (1995), o espaço territorial que delimitava as zonas de consumo restringia as estratégias de concorrência dos moinhos. Isso ocorria porque o fornecimento da matéria-prima ficava então dependente da demanda de consumo de cada uma dessas zonas, além de considerar a capacidade nominal de processamento dos moinhos de cada região.

No ano de 1972, segundo Ramalho Júnior (1994), a crise do petróleo propiciou um aumento do frete marítimo, ocasionando uma inflação do preço do trigo internacional. Essa inflação externa, somada ao aumento da capacidade produtiva interna anteriormente gerada, originou grandes pressões inflacionárias no país. O governo, procurando reverter esse quadro, inseriu o subsídio explícito ao consumo. O governo comprava o trigo nacional e também o importado e depois revendia por um valor aos moinhos, o que pesava significativamente para o Tesouro.

Dessa forma, o consumo interno da farinha de trigo aumenta de forma considerável visto que seu preço passa a ser controlado de forma mais intensa, juntamente com os demais fatores como: aumento populacional, aumento da renda da população e o êxodo rural, conforme expõe Zandoni (1979, citado por COLLE, 1998). De forma generalizada pode-se dizer que a cadeia tritícola, com a adoção do “subsídio de consumo”, passa a ser amplamente beneficiada, resultando em um grande desenvolvimento.

De acordo com Ramalho Júnior (1994), a partir do início dos anos 80, o “subsídio de consumo” começa a perder sua importância devido a uma crise vivenciada pelo Estado originada pelo déficit público. Com isso, a política tritícola se torna a grande responsável pelo surgimento do déficit público, reduzindo dessa forma o crédito rural para o setor tritícola e os gastos destinados a esse segmento. O ano de 1982 foi

marcado por discussões a respeito da continuidade do subsídio, sendo o fim desse uma das exigências do FMI, alegando ser essa uma forma de equilibrar a economia interna. Tal ocorrido pode ser visualizado na tabela abaixo:

**TABELA 3 - Brasil: Evolução do crédito rural para trigo e agricultura
1974/1986**

Ano	% do Crédito Custeio do Trigo no Crédito Custeio Agrícola	% do Crédito Comercialização do Trigo no Crédito Comercialização Agrícola
1974	12.36	n/d
1975	15.20	0.04
1976	13.26	0.06
1977	10.05	0.09
1978	10.29	0.06
1979	9.81	0.11
1980	7.38	0.06
1981	4.89	0.11
1982	4.82	0.06
1983	3.59	0.22
1984	4.73	0.20
1985	4.63	n/d
1986	7.02	n/d

FONTE: SILVA, 1982, p. 192 apud RAMALHO JÚNIOR, 1994, p. 136

n/d: dados não disponíveis.

A partir do ano de 1987, o subsídio é extinto quando a produção atinge seu ponto máximo, 28% do consumo, conforme o exposto por Colle (1998). Os anos que se seguiram foram assinalados pela redução cada vez maior de incentivos ao setor tritícola, culminando na abolição da intervenção estatal no ano 1990. Tal fato se dá com a desregulamentação do Decreto-lei n°. 210.

O fim do Decreto-lei n°. 210, para Ramalho Jr. (1994), mudava radicalmente o antigo “sistema-trigo” ao excluir o monopólio do Estado na compra do cereal e ao eliminar o sistema de cotas. Assim, a iniciativa privada estaria livre para atuar segundo as regras de mercado.

O período pós-liberalização, conforme argumenta o autor, é evidenciado por uma indefinição dos objetivos do setor tritícola, revelando dessa forma a dependência de

uma política global amparada pela Lei Agrícola. Tal indefinição de objetivos também pode ser atribuída pela desvantagem econômica enfrentada pelo Estado, pela instabilidade monetária e pela crescente crise político-institucional do país.

A desregulamentação do setor tritícola atingiu de forma mais intensa o setor agrícola e moageiro, já que a partir de então esses deixam de receber subsídios e toda proteção antes existente. Frente a essa realidade, a liberalização das importações acarretou uma concorrência desleal, devido a melhor qualidade e menor preço do trigo importado.

A princípio o setor moageiro obtém, com a liberalização do mercado, grandes benefícios propiciados pela liberdade de importação. Ao mesmo tempo, esse setor é prejudicado pela competitividade entre as unidades produtivas e entre as regiões. Diante de tal realidade, o setor moageiro sentiu a necessidade de se reestruturar, criando dessa forma a Associação Brasileira da Indústria do Trigo (ABITRIGO) no ano de 1991. O contexto de criação da ABITRIGO e sua definição podem ser assim descritos de acordo com a própria Associação:

[...] essa nova realidade exigiu comportamento político e administrativo diverso daquele adotado por mais de duas décadas. Consciente deste fato, foi criada a ABITRIGO, representante dos interesses do setor junto ao público e ao governo, como forma democrática de compor um setor organizado, forte e voltado para o benefício do país (ABITRIGO, p. 7, 1993 apud RAMALHO JÚNIOR, 1994, p. 187).

A integração do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) veio agravar ainda mais o desenvolvimento da produção do setor tritícola no Brasil, já que a Argentina uma das maiores produtoras de trigo no mundo tem participação no bloco. Tal competitividade tem início em meados da década de 80 com a formação do Programa de Integração e Cooperação Econômica, e dando seguimento, no ano de 1991, com a criação do Tratado de Assunção.

O bloco econômico criado em 1991, aliado a desregulamentação estatal, possibilitou a queda de produção do trigo no Brasil, aumentando dessa forma a dependência externa. Na Argentina, o país concorrente, ocorria exatamente o contrário; aumento da produtividade e da exportação do trigo. Tal fato pode ser percebido na tabela 4, onde ocorre, a partir de 1991, um aumento da importação do cereal argentino pelo Brasil.

**TABELA 4: Totais de Exportação de trigo da Argentina para o Brasil
(Programados no Protocolo nº 3 e Totais Realizados) - 1987-91**

Em Toneladas

ANO	PROGRAMADO	REALIZADO
1987	1.375	1.087
1988	1.450	952
1989	1.550	1.010
1990	1.700	1.850
1991	2.000	2.657

FONTE: PROTOCOLO nº 3 e BURQUIST (1990) *apud* FRAUSINO (1995, p.63)

Segundo Frausino (1995), a supremacia da Argentina sobre o Brasil em se tratando da produção tritícola, está intimamente relacionada ao baixo custo da produção e a grande fertilidade dos solos na região (ver tabela 5). O mesmo não é percebido com a fabricação da farinha, já que o Brasil possui igual e, até mesmo, maior produção.

De acordo com Brum e Muller (2008), a desregulamentação da política tritícola e a abertura da economia alteraram de forma intensa o quadro comercial do setor, em termos de competitividade e produção. Atualmente, a cadeia tritícola nacional continua inserida nessa grande desvantagem competitiva, produtiva e também econômica em relação à Argentina. A exagerada proteção comercial proporcionada pela intervenção estatal e a falta de uma política que preparasse o setor para a sua inserção no mercado externo são os fatores que determinaram a atual realidade do setor tritícola nacional.

Para os autores, profundas distorções no mercado foram os resultados da política excessiva de regulamentação do setor. Como conseqüência de sua retirada, causaram efeitos diretos tanto no produtor como na indústria. E, apesar de haver uma intenção do Estado de prevenir a concorrência desleal junto à abertura, isso não foi levado à prática, “que, no caso do trigo, era mais procedente, tendo em vista o processo de transição do setor de um mercado estatizado para um mercado livre” (BRUM; MULLER, 2008, p. 152).

TABELA 5 - BRASIL –ARGENTINA

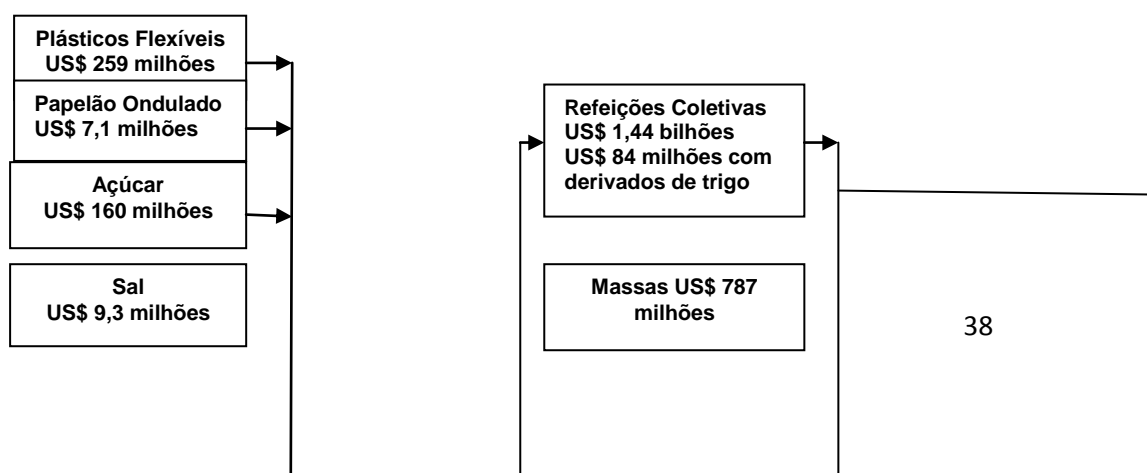
CUSTOS DE PRODUÇÃO E INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA-GRÃOS DE TRIGO - 1992

ITEM DE CUSTO	BRASIL 2.04ton./ha. US\$	ARGENT. 2.0 ton./ha. US\$	BRASIL 2.04 ton./ha. (%)	ARGENT. 2.0 ton./ha. (%)
Custos Incl. Insumos				
Insumos	87.49	21.20	51.64	29.69
Máq. E Implem.	26.61	9.02	15.71	12.63
Mão-de-Obra	14.81	8.59	8.74	12.03
permanente	12.9		7.61	12.03
temporária	1.91		1.13	
Custo Financeiro	4.76	9.09	2.81	12.73
Depreciação	28.86	9.61	17.03	13.46
Seguro	4.40	7.03	2.60	9.85
Impostos sobre a Terra	2.50	6.86	1.48	9.61
Custos Total	169.43	71.40	100.00	100.00
Impostos e Serviços				
Sobre Serv.	10.08	7.56	5.95	10.59
Sobre Sal.	3.64	2.20	2.15	3.09
Sobre a Terra	2.5	6.86	1.48	9.61
Total de Impostos	16.22	16.62	9.57	23.28
Custos sem Impostos	153.21	54.78		

FONTE: IPARDES (1992) apud FRAUSINO (1995, p.62).

4.2. Caracterização da cadeia produtiva de trigo

O trigo é considerado uma das principais produções agrícolas mundiais, já que constitui consumo essencial na alimentação humana. Segundo o estudo COMTRIGO (2004), a cadeia do trigo no Brasil apresenta uma movimentação de recursos de R\$ 18 bilhões por ano em todos os seus elos e origina em torno de um milhão de empregos e R\$ 5,2 bilhões de arrecadação de impostos e taxas (ver figura 2). Tal cadeia é caracterizada como uma das mais extensas e mais importantes do agronegócio brasileiro.



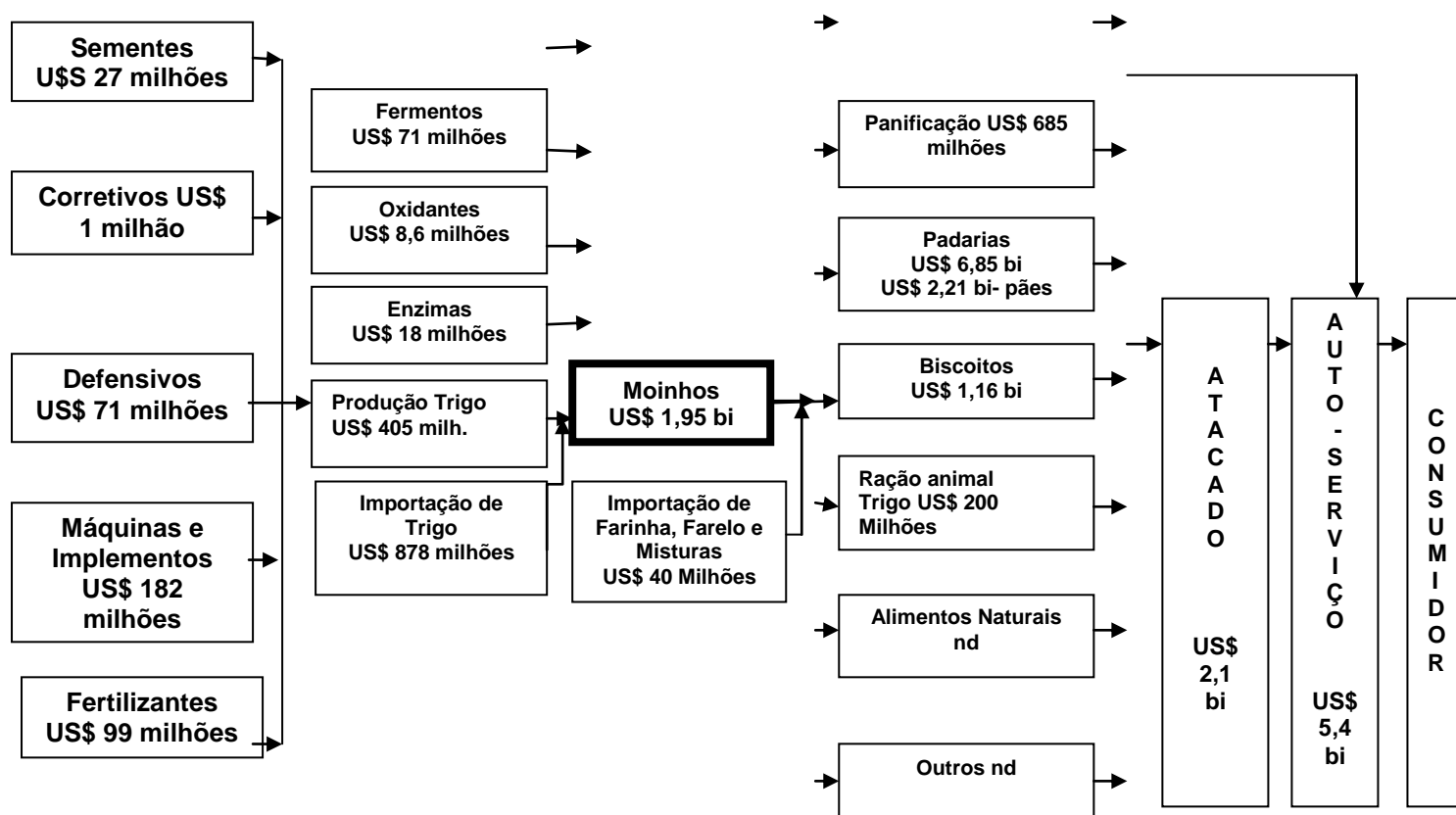


FIGURA 2: Agregação de Valor no Sistema Agroindustrial do Trigo

FONTE: PENSA (2003) *apud* COMTRIGO (2004)

Os elos da cadeia tritícola nacional serão descritos de acordo com o exposto pela COMTRIGO, que teve como base o relatório da pesquisa intitulada Mapeamento da Cadeia do Trigo¹.

Os elos mais importantes da cadeia são os moinhos e o abastecimento de trigo (produção e importação). Estes são denominados elos-chaves, já que definem os demais elos, integrando o funcionamento de toda a cadeia. Os elos agregados são representados pelos insumos agrícolas, pelas indústrias de alimentos e pelo setor de distribuição de derivados de trigo. É importante ressaltar que em relação a valores agregados, as indústrias de alimentos, juntamente com os moinhos e a produção de trigo, recebem destaque na cadeia tritícola nacional (ver figura 3).

¹ Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial, PENSA, realizado no ano de 2003, pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, tendo como parceria o Instituto Universidade Empresa – UNIEMP- Metodologia PENSA. Relatório. SD. Equipe: Dr. Marcos Fava Neves (coordenação), Ricardo Messias Rossi, Luciano Thomé de Castro, Cláudio Pinheiro Machado, Rodrigo A. Orati, Bruno Perosa.

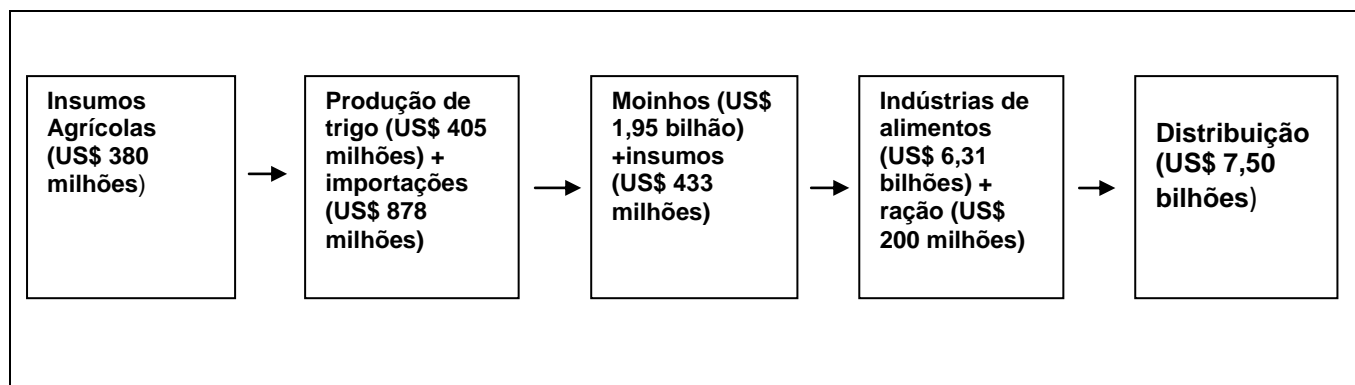


FIGURA 3 - Cadeia produtiva do trigo: elos agregados e valores movimentados 2003.

FONTES: Pensa (dados trabalhados pelo autor) *apud* COMTRIGO

4.2.1 Elo: Insumos Agrícolas

O elo insumos agrícolas é composto pelos defensivos, máquinas e implementos, sementes, corretivos e fertilizantes. Esse setor da cadeia tem como objetivo a produção de sementes de trigo. Conforme o COMTRIGO (2004), a venda dos segmentos desse elo da cadeia para a produção do trigo, alcança um valor anual de US\$ 380 milhões.

É interessante ressaltar que os insumos agrícolas impactam no custo de produção do agricultor. No caso do trigo, a uréia e o adubo constituem grande parte da planilha de custo de uma lavoura. Além disso, políticas governamentais de incentivo à pesquisa afetam diretamente esse elo da cadeia, tendo em vista a sua vinculação à tecnologia. Em lavouras situadas no Cerrado, por exemplo, utilizam-se sementes específicas, desenvolvidas com tecnologia especialmente para essa região.

4.2.2 Elo: Produção de Trigo

A produção de trigo, caracterizada como um dos principais elos da cadeia, teve início no país desde o século XVII. A região sul foi pioneira neste tipo de cultivo devido ao clima mais frio. Atualmente, segundo o estudo COMTRIGO (2004), o contínuo melhoramento genético do trigo possibilitou o alastramento da produção desse cereal pelas demais regiões brasileiras. Diante dessa realidade, o cultivo do trigo pode ser

encontrado em regiões tropicais como: Sudeste e Centro Oeste, destacando a região do Cerrado.

Os estados de Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal ganham destaque com a produtividade alcançada em relação à produção média nacional, já que esses praticam de forma predominante a produção irrigada. O sistema irrigado permite melhores condições de controle da lavoura, alcançando, assim, um rendimento médio maior. Os Estados do Paraná e Rio Grande do Sul praticam o sistema de sequeiro. Esse sistema dispensa a necessidade de irrigação, constituindo a maior parte da produção nacional. Os sistemas de sequeiro e irrigado beneficiam as regiões de cultivo de trigo não tradicionais, já que a safra pode ser colhida e comercializada antes mesmo da região tradicional, resultando na redução de sazonalidade da oferta (ver quadro 1).

QUADRO 1 - Calendário agrícola do trigo no Brasil

Região/Estado	Meses de plantio	Meses de colheita
Região Sul Paraná Rio Grande do Sul Santa Catarina	Abril/Maio/Junho Maio/Junho/Julho Junho/Julho	Setembro/Outubro Outubro/Novembro/Dezembro Novembro/Dezembro
Região Centro Oeste Mato Grosso do Sul Goiás e DF (sequeiro) Goiás e DF (irrigado)	Abril/Maio Janeiro/Fevereiro Maio	Agosto/Setembro Maio/Junho Setembro
Região Sudeste Minas Gerais (sequeiro) Minas Gerais (irrigado) São Paulo	Janeiro/Fevereiro/Março Abril/Maio/Junho Março/Abril	Maio/Junho/Julho Agosto/Setembro/Outubro Agosto/Setembro/Outubro

FONTE: CONAB *apud* COMTRIGO

Juntamente com os sistemas sequeiro e irrigado há a rotação de cultura que é praticada no inverno. Esse tipo de prática tem como objetivo propiciar dois tipos de cultivo, soja e trigo, resultando em um melhor aproveitamento dos investimentos para plantio, fertilidade do solo, redução do custo da produção da soja, diminuição de invasoras, dentre outros.

É importante enfatizar o crescimento de emprego gerado pela produção tritícola nacional, no qual entre os anos de 2001 e 2002, segundo Pensa/UNIEMP (2003) *apud* COMTRIGO (2004), ocorreu um aumento de 14,8%, superando a média de 4,7% das demais culturas agrícolas brasileiras.

Assim, segundo Mapa/Embrapa (2003) *apud* COMTRIGO (2004), o Brasil possui todas as condições de se tornar autossuficiente, podendo até mesmo se transformar em um país exportador de trigo de alta qualidade. Tal fato se deve à grande tradição agrícola e à tecnologia de produção nas regiões do Cerrado, desenvolvida pelo país.

4.2.3 Elo: Moinhos

O próximo segmento é representado pelos moinhos, sendo este caracterizado como o pioneiro no processo de industrialização. Conforme expõe Café et. al. (2003), a industrialização do trigo no Brasil começou de forma efetiva em 1887, com o funcionamento do Moinho Fluminense, no Rio de Janeiro.

Segundo o estudo COMTRIGO (2004), o Brasil compreende em torno de 250 moinhos com capacidade instalada de moagem superior a 15 milhões de toneladas. O estado de São Paulo é o que possui maior capacidade instalada dentre os 12 maiores grupos moageiros nacionais (ver quadro 2).

Grande parte dos moinhos instalados em território nacional está concentrada na região Sul, devido a facilidades tributárias e de logística, fato que os diferencia dos demais. Apesar dessa concentração, de acordo com a publicação COMTRIGO, a Região Sudeste é a que detém maior capacidade de moagem, totalizando 43% da capacidade nacional, tendo como destaque o estado de São Paulo.

QUADRO 2: Capacidade instalada dos moinhos brasileiros – 2003.

Nome do grupo empresarial	Participação
Grupo Bunge	14%
Grupo J. Macedo	10%
Grupo Predileto (Pena Branca)	9%
Grupo Anaconda	5%
Moinho Pacífico	4%
Moinho Dias Branco	3%
Grupo Ocrim	3%

Grupo Motrisa (Indígena)	2%
Grupo Vera Cruz	2%
Grupo Buaiz	2%
Moinho do Nordeste	1%
Moinho Paulista	1%
Outros (mais de 100 moinhos)	44%

FONTE: ABITRIGO. Extraído de Pensa/UNIEMP *apud* COMTRIGO

Os moinhos instalados em território nacional não são responsáveis por toda a moagem da farinha presente no país, já que há a importação de farinha e mistura para panificação. Diante disso, a “capacidade ociosa combinada com um número elevado de moinhos em funcionamento no país resulta que o setor se caracterize como de margens de lucratividade muito reduzidas” (COMTRIGO, 2004, p. 29).

Baseando nas definições expostas pelo estudo COMTRIGO através da classificação realizada pela Instrução Normativa nº 7, de 15 de agosto de 2001, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o trigo recebe diferentes designações de acordo com determinações analíticas de alveografia (força de glúten) e número de queda (falling number). São eles: trigo brando, trigo pão, trigo melhorador, trigo durum e trigos pra outros usos.

Grande parte da moagem do trigo é destinada à produção de farinha de trigo e o restante é transformado em farelo. Conforme a tabela 6, pode-se constatar que a maior parte da farinha gerada, ao longo dos anos de 2005 a 2009, foi dedicada à produção de pães, alcançando uma média de 55,00 %; em seguida tem-se 16,88% destinados à produção de massas; 12,54% e 11,18% destinados, respectivamente, à produção doméstica e de biscoitos; e por fim, com 4,40% tem-se a produção designada a outros segmentos.

TABELA 6 – Farinhas – Participação no mercado de derivados – 2005 a 2009.

PRODUTOS	2005	2006	2007	2008	2009	% PART.
	mil (t)	mil (t)	mil (t)	mil (t)	mil (t)	2009
TRIGO EM GRÃO	9.500	9.842	9.449	9.036	9.351	-
FARELO DE TRIGO	2.375	2.461	2.362	2.259	2.338	-
FARINHA TOTAL (75%)	7.125	7.382	7.087	6.777	7.013	-

<i>FARINHA / MISTURA – IMPORTAÇÃO</i>	367	453	630	682	644	-
<i>TOTAL FARINHAS PARA O MERCADO</i>	7.492	7.835	7.717	7.459	7.657	-
<i>DOMÉSTICA</i>	1.349	1.238	1.050	1.002	960	12,54%
<i>MASSAS</i>	1.064	1.301	1.270	1.274	1.293	16,88%
<i>BISCOITOS</i>	832	830	790	831	856	11,18%
<i>PANIFICAÇÃO</i>	4.097	4.309	4.195	4.102	4.211	55,00%
<i>OUTROS SEGMENTOS</i>	150	157	413	250	337	4,40%

FONTE: ABITRIGO / ABIMA / ANIB / ABIP

4.2.4 Elos: Indústria de alimentos e Distribuição de derivados do trigo

A indústria de alimentos do trigo no país, segundo a COMTRIGO (2004) baseada em PENSA/UNIEMP (2003), é constituída por moinhos que produzem derivados de farinhas de trigo, pelos segmentos de refeições coletivas, massas, indústria de panificação, padarias, biscoitos, ração animal e outros alimentos. O funcionamento da indústria de alimentos e do setor de distribuição de derivados do trigo está relacionado à capacidade de desenvolvimento de produtos e propagandas, que consigam estimular e incentivar o interesse dos consumidores.

De acordo com dados da tabela 7, destinada a analisar a participação dos derivados de trigo no orçamento familiar, pode-se perceber um maior consumo do pão francês, totalizando 5,4% do orçamento. Em seguida têm-se o consumo de 1,8% do biscoito; 1,6% de outros panificados; 0,9 de macarrão; e por fim, 0,3% do consumo em de farinha de trigo.

TABELA 7 - Participação dos derivados de trigo no orçamento familiar (em %)

Tipos de despesas	Total	Até 2 S. m¹	Mais de 30 S. M.
Pão francês	5,4	10,1	2,7
Biscoito	1,8	2,6	1,4
Macarrão	0,9	1,2	0,6
Farinha de Trigo	0,3	0,4	0,2
Outros Panificados	1,6	1,2	1,9
Total	10,0	15,5	6,8

Fonte: IBGE (Pesquisa de Orçamento Familiar, 1996) apud Café et. Al. (2003)

De acordo com dados fornecidos pelo estudo COMTRIGO (2004), baseados em PENSA/UNIEMP (2003), o setor de padarias é de grande relevância para cadeia tritícola, já que apresenta um faturamento em torno R\$20 bilhões. Grande parte do lucro das padarias é ocasionada pela venda de pães, sendo representado por R\$ 6,4 bilhões do faturamento desse segmento. No que se refere à indústria de pães industrializados, esta obteve um faturamento de R\$ 2 bilhões no ano de 2002, e em relação à produção de biscoitos, o faturamento obtido em 2001 totalizou R\$ 3,393 bilhões. Esse segmento tem uma produção de grande destaque no país, sendo o Brasil considerado o segundo maior produtor mundial de biscoitos.

Já o setor produção de rações para animais, uma indústria recente e com enorme potencial de crescimento, obteve uma margem de lucro acima de R\$ 21 bilhões em 2002. Ganha destaque também o setor de refeições coletivas, que representam, em nível de mercado potencial, uma quantia em torno de 23 milhões de unidades/dia para empregados e empresas, e em 17 milhões nas escolas, hospitais e Forças Armadas. Tal setor apresenta um faturamento de quatro bilhões de reais por ano, ofertando 150 mil empregos. Esse setor também representa para o governo uma grande margem de lucro estimada em um bilhão de reais por ano com impostos e contribuições.

Além disso, o comércio atacadista, responsável também pela distribuição dos produtos da cadeia tritícola, alcançou em 2002, um faturamento de R\$ 52,8 bilhões, segundo a ABAD. Desses R\$ 52,8 bilhões, R\$ 2,12 bilhões se referem ao lucro obtido com a distribuição de produtos derivados do trigo. Já o comércio varejista obteve em 2001 um faturamento de R\$ 72,5 bilhões e foi capaz de gerar 710,7 mil empregos, sendo grande parte desse setor representada pelos supermercados.

Ao analisar o faturamento e geração de emprego dos segmentos descritos, pode-se constatar que esses elos da cadeia, indústria de alimentos e distribuição de derivados do trigo, são responsáveis pela grande presença de geração de emprego e valor agregado na cadeia tritícola nacional.

4.3. Conjuntura do trigo brasileiro

Para se realizar a análise da conjuntura do trigo, optou-se por dar um enfoque ao elo produção tritícola, tendo em vista a dificuldade do país em se autoabastecer desse

cereal e, portanto, ter suas políticas fomentadoras direcionadas especialmente a esse segmento produtivo mais frágil.

Na década de 1990 não havia mais o sistema de cotas de moagem, os programas de auto-suficiência, o subsídio ao consumo, o tabelamento de preços, assim como, terminava o monopólio do Estado sobre a compra e venda de trigo. Essas mudanças institucionais criaram um novo ambiente de competição para toda a cadeia tritícola, no qual as regras de mercado norteariam as decisões do setor. Além disso, a abertura comercial também abriria portas à concorrência externa. Com isso, foi necessária uma modernização do setor, especialmente nas indústrias, junto a uma política comercial agressiva em um ambiente competitivo.

No momento em que ocorria uma reestruturação da indústria do trigo, os efeitos mais impactantes ocorriam com os produtores através da clara diminuição da produção em 1991, de 5,5 milhões para 3,3 milhões de toneladas em 1992, isto é, uma redução de aproximadamente 40% em relação ao ano anterior (ver tabela 9). O elo produtores é o que apresenta maiores dificuldades para viabilizar e ampliar sua produção, em parte, em função da menor capacidade de organização e representatividade política desse segmento. A produção nas décadas que se seguiram se manteve em um patamar entre 2 a 3 milhões de toneladas de trigo, caracterizando uma estagnação do nível de produção desse cereal até o ano de 2003.

Enquanto a produção interna não evoluía, a demanda interna, por outro lado, aumentava a cada ano da década de 1990 (ver dados na tabela 9). Verifica-se que a demanda por trigo no Brasil sempre foi maior que a produção, sendo que aquela tende a crescer proporcionalmente mais que esta com o decorrer do tempo. Para suprir a demanda interna, a saída para o país consiste, até os dias atuais, em importar o trigo estrangeiro, com especial destaque para o trigo Argentino, tendo em vista a proximidade geográfica desse país, a qualidade elevada dos grãos e a tradição em realizar a cultura de trigo.

TABELA 8

Série Histórica - Trigo no Brasil			
Ano	Produção em mil toneladas	Área plantada em mil hectares	Rendimento Médio em Kg/Ha
1977/78	2066,0	3153,3	655

1982/83	1876,1	2878,6	652
1984/85	2029,3	2013,0	1008
1985/86	4324,3	2614,4	1654
1986/87	5632,7	3908,8	1441
1987/88	6126,8	3429,6	1786
1988/89	5846,5	3490,3	1675
1989/90	5478,4	3306,6	1657
1990/91	3304,0	3283,3	1006
1991/92	3077,8	2145,9	1434
1992/93	2739,2	1997,9	1371
1993/94	2051,8	1641,9	1250
1994/95	2137,8	1446,0	1478
1995/96	1524,3	1033,8	1474
1996/97	3197,5	1832,9	1745
1997/98	2406,9	1500,9	1604
1998/99	2187,7	1373,2	1593
1999/00	2402,8	1251,8	1919
2000/01	1658,4	1468,1	1130
2001/02	3194,2	1710,2	1868
2002/03	2913,9	2051,6	1420
2003/04	6073,5	2727,3	2227
2004/05	5845,9	2756,3	2121
2005/06	4873,1	2361,8	2063
2006/07	2233,7	1757,5	1271
2007/08	4097,1	1851,8	2212
2008/09	5884,0	2396,2	2456
2009/10	5026,3	2428,0	2070

FONTE: CONAB

As relações comerciais e econômicas entre Brasil e Argentina aumentaram ainda mais com a abertura do mercado e o Tratado de Assunção em 1991. O acordo de livre comércio do MERCOSUL livra a Argentina de pagar a Tarifa Externa Comum (TEC), de 10%, e de pagar o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)², o que faz com que, em geral, o preço do trigo argentino seja mais barato e, portanto, mais competitivo no mercado. Soma-se ainda o fator qualidade, aumentando mais ainda os motivos pelos quais os moinhos preferem comprar trigo estrangeiro ao nacional.

² Conforme a Lei 10.893 de 18 de julho de 1994, o AFRMM pode ser cobrado da seguinte forma: a) 25% na navegação de longo curso; b) 10% na navegação de cabotagem; e c) 40% na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste.

TABELA 9

TRIGO - OFERTA E DEMANDA NO BRASIL

Ano ou Safra	Estoque inicial	Produção	Importações	Oferta Total	Exportações	Demanda Interna	Estoques finais
1990/91	1192,8	3304,0	2522,0	7018,8	0,0	6500,0	518,8
1991/92	518,8	3077,8	3549,0	7145,6	0,0	6600,0	545,6
1992/93	545,6	2739,2	4000,0	7284,8	0,0	6777,0	507,8
1993/94	507,8	2051,8	5300,0	7859,6	0,0	7432,0	427,6
1994/95	427,6	2137,8	6512,0	9077,4	0,0	7848,0	1229,4
1995/96	1229,4	1524,3	5700,0	8453,7	0,0	8000,0	453,7
1996/97	453,7	3197,5	5542,0	9193,2	0,0	8205,0	988,2
1997/98	988,2	2406,9	6190,3	9585,4	0,0	8821,0	763,9
1998/99	763,9	2187,7	7139,3	10090,9	0,0	9340,0	750,9
1999/00	750,9	2402,8	7718,1	10871,8	2,3	9988,8	880,7
2000/01	880,7	1658,4	7632,4	10171,5	1,3	9338,7	831,5
2001/02	831,5	3194,2	7055,4	11081,1	4,7	10059,2	1017,2
2002/03	1017,2	2913,9	6853,2	10784,3	5,0	9851,5	927,8
2003/04	927,8	6073,5	5373,8	12375,1	1373,3	9642,0	1359,8
2004/05	1359,8	5845,9	4971,2	12176,9	3,5	9803,0	2370,4
2005/06	2370,4	4873,1	5844,2	13087,7	784,9	10231,0	2071,8
2006/07	2071,8	2233,7	7164,1	11469,6	19,7	9600,0	1849,9
2007/08	1849,9	4097,1	5926,4	11873,4	746,7	9618,0	1508,7
2008/09	1508,7	5884,0	5676,4	13069,1	351,4	9863,0	2854,7
2009/10	2854,7	5026,3	5917,7	13798,7	1170,4	10214,0	2414,3
2010/11	2414,3	5347,0	5400,0	13161,3	700,0	10202,0	2259,3

FONTE: Conab, IBGE, ABITRIGO e SECEX *apud* Intercrop

Os últimos anos mostram que houve uma considerável retomada na produção até se bater o recorde de 6 milhões de toneladas em 2004 que somente havia sido alcançado na década de 1980, no auge da subvenção ao trigo. Somente na safra 2006/07 foi verificada uma queda na produção para menos de 3 milhões de toneladas, sendo os fatores climáticos (longo período de seca e geadas tardias) os principais responsáveis pela queda nos maiores estados produtores. Todavia, os outros anos revelaram uma expansão considerável na produção nacional. Vários são os fatores que possibilitaram tal expansão. No Brasil, o Plano de Revitalização da Triticultura Nacional, criado em 1999/2000 mostrou resultados positivos. Diferentes participantes da cadeia produtiva, tais como sementeiros, institutos de pesquisa públicos e privados, produtores, trabalhadores, cooperativas, moageiros, panificadores, industriais dos segmentos de

massas e biscoitos, governos municipais, estaduais e federal participaram da elaboração das diretrizes e metas do plano.

Pode-se também mencionar a retomada da expansão da economia e do emprego e o aumento do poder de compra que possibilitaram um novo quadro para a cadeia do trigo, melhorando as perspectivas de mercado e a segurança do plantio. Junto a um cenário interno favorável houve a oportunidade de destaque do trigo nacional frente a um cenário externo desfavorável. O recuo que a safra mundial apresentou em 2003/04, principalmente devido à longa estiagem registrada em território europeu, favoreceu o produto brasileiro. Além disso, a desvalorização do real encareceu as importações melhorando ainda mais a competitividade do trigo nacional.

Nesse mesmo ano, a Argentina passava por um momento crítico e sua moeda também se encontrava em franca desvalorização fazendo com que seus tricultores mantivessem seu produto como reserva de valor, enquanto o governo taxava exportações. Diante desse quadro, o governo brasileiro, em conjunto com os participantes da cadeia produtiva, adotou políticas de incentivo à produção de trigo, utilizando-se do preço mínimo. Para o ano de 2003/04, o preço mínimo teve correção de 40,3% para 50%, ficando o maior aumento para os estados onde se dava uma atenção especial ao incentivo e fomento da tricultura (Agriannual 2005).

Outro dado importante a analisar, foi o salto abrupto que as exportações de trigo brasileiro sofreram para a safra 2003/04 (tabela 9). Primeiramente, cabe explicar que as mínimas exportações anteriores consistiam em uma variedade de trigo específica para biscoitos e ração animal. Com uma qualidade menor, os produtores achavam mercado para esse tipo de trigo na exportação. Porém, o aumento expressivo da exportação foi resultado direto do aumento substancial da produção.

A oferta interna nesse ano era suficiente para suprir quase dois terços da capacidade moageira nacional que se encontrava estagnada em 9,5 milhões de toneladas. Assim, o setor optou pela exportação do trigo. Além disso, há uma enorme capacidade ociosa dos moinhos nacionais, isto é, o parque moageiro instalado no país é 60% maior do que a demanda requerida pelo mercado o que influenciou diretamente na opção por exportar o cereal.

Nesse ano, a safra Argentina atrasou e os tricultores brasileiros aproveitaram a oportunidade para embarcar o trigo para outros mercados. Relembrando que o cenário mundial apresentava recuo, houve facilidade na comercialização pelos produtores e tradings. De forma inédita para a tricultura nacional, houve exportação de

aproximadamente 1,3 milhão de toneladas de trigo entre dezembro de 2003 e março de 2004. Conforme dados da Agriannual 2005, a transação movimentou um valor aproximado de US\$ 200 milhões, sendo os mercados do Mediterrâneo os que receberam a maior parte dos embarques (Itália, Espanha, Marrocos, Argélia, Turquia, Tunísia e Romênia).

As exportações que se seguiram nos anos seguintes correspondem a transações comerciais pontuais na oportunidade do mercado. Trata-se, portanto, de uma opção comercial uma vez que os preços externos se encontram atrativos e mais competitivos que o mercado nacional. Há alguns poucos casos, inclusive, de produção argentina que passa pela fronteira e é novamente exportada por portos brasileiros, o que é contabilizado como exportação nacional. O grande diferencial na possibilidade de comercialização, no entanto, se refere ao tipo de trigo que está sendo ofertado e o tipo que é demandado pelo mercado.

Nesse quesito, o volume de produção não implica a auto-suficiência desse cereal, pois carece de um enfoque qualitativo. Isso pode ser percebido ao se analisar, na tabela 9, os dados referentes à importação em 2003/04. O aumento na produção nacional foi de 108,44% enquanto que a diminuição da importação se restringiu a 21,59%. E nos anos seguintes a tendência das importações (principalmente do Canadá, Estados Unidos e Argentina) se manteve em um patamar elevado mesmo diante de um significativo volume de produção nacional.

Isso significa que a produção brasileira deveria atender às especificações da indústria nacional nos padrões do trigo que é importado. De outra forma, o país continuará como um potencial exportador de um produto, cuja qualidade inferior não atende à demanda interna. Uma saída ao problema qualidade seria a extensão da produção aos estados com a geografia do Cerrado, além de buscar melhorias na tecnologia empregada na produção de trigo do sul do Brasil.

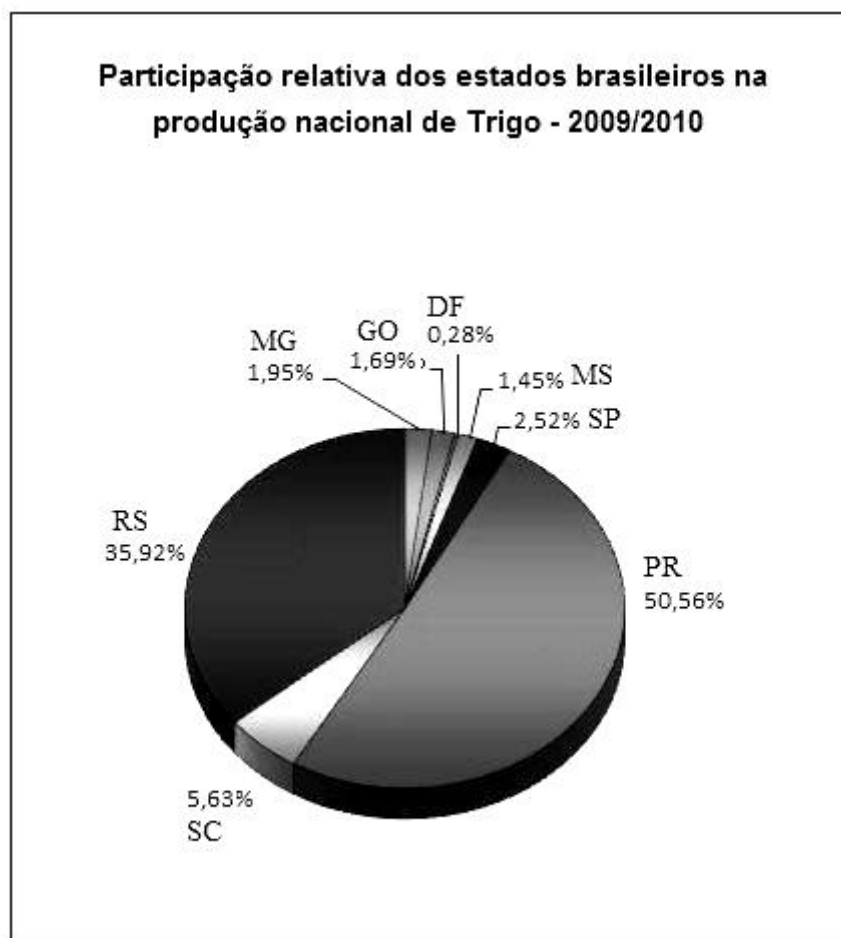


FIGURA 4 – Participação relativa dos estados brasileiros na produção nacional de trigo – 2009/10

FONTE: elaborado com os dados da CONAB

Tradicionalmente, os estados do sul produzem quase toda a produção nacional. Responsável por 50,56% da produção em 2009/2010, o Paraná, estado que, detém o título de maior produtor do cereal, é seguido pelo Rio Grande do Sul com 35,92% (ver figura 4) e caracterizam-se como os principais fornecedores de trigo nacional. No entanto, a qualidade do trigo produzido no Sul é mais suscetível à instabilidade climática da região, motivo pelo qual se tem incentivado a produção para a região do Cerrado com cultivares³ de trigo desenvolvidas pela Embrapa. O trigo é originalmente uma cultura de inverno que se desenvolve em regiões de clima frio. No entanto, as pesquisas brasileiras conseguiram desenvolver cultivares tropicais que podem ser

³ Cultivar origina-se da expressão *cultivated variety*, Agr. Forma cultivada de alguma espécie, correspondente a mutação ou recombinação ou a determinada linhagem com características próprias de produção, de resistência a pragas e moléstias ou com flores de coloração diversa, etc.

cultivadas em pleno Cerrado, tema que será tratado com mais profundidade no próximo capítulo.

São diversas as características e variedades do trigo no Brasil. Na parte do sul do Paraná e em todo o Rio Grande do Sul, a maior vocação é para a produção do tipo *brando*, que é utilizado na fabricação de biscoitos, pizzas e bolos. As melhores condições edafoclimáticas⁴ para a produção dos tipos *pão* e *melhorador*, destinados à confecção de pão francês, outros pães e de massas alimentícias, se encontram no norte do Paraná, sul de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Cerrado.

O trigo classificado como *durum* utilizado no preparo de massas especiais, não é produzido no Brasil, em virtude da exigência de condições edafoclimáticas extremamente específicas. No Cerrado, em regime de irrigação e em ambientes bem definidos, seria possível produzi-lo. O trigo classificado como *outro usos* é resultante da mistura de vários tipos de trigo e seu melhor rendimento ocorre na fabricação de massas que utilizam ovos ou outras substâncias para formação de liga.

Atualmente, muitos produtores, cooperativas e comerciantes se inseriram na dinâmica competitiva de um mercado aberto e se adaptaram a ela. Para cada região, o importante é o cultivo de variedades mais adequadas às condições de clima e solo, proporcionando maior rendimento ao menor custo possível de produção, de modo a melhorar a competitividade da cadeia.

Quanto à determinação do preço médio de mercado do trigo, não há uma instituição brasileira que estabeleça um referencial nacional. O que ocorre é a tendência de seguir o preço de mercado da Argentina principalmente pelos produtores e moinhos dos estados do sul (ver figura 5). A Argentina, por sua vez, é influenciada fortemente pelo mercado internacional.

Já nos estados do Cerrado, a produção, em volume bem menor se comparado aos sulistas, costuma ser comercializada diretamente com os moinhos por um preço maior que o de mercado. Em parte, isso se deve em função das boas condições climáticas e geográficas da região que permitem uma safra livre de doenças e uma qualidade comparável ao trigo canadense. Além disso, o preço mínimo para essa região tende a ser mais elevado que o do sul a fim de se incentivar o aumento da pouca expressividade da produção do Cerrado.

⁴ Edafoclimático se refere à relação planta-clima-solo. As características edáficas do solo se relacionam com a estrutura físico-química do solo e climático, ao clima. Além do seu destaque para o desenvolvimento das culturas, os fatores edafoclimáticos também são referidos como os mais importantes para a definição de sistemas de produção.

Trigo panificação: Comparativo entre os preços FOB Argentina e Paraná - R\$/60kg

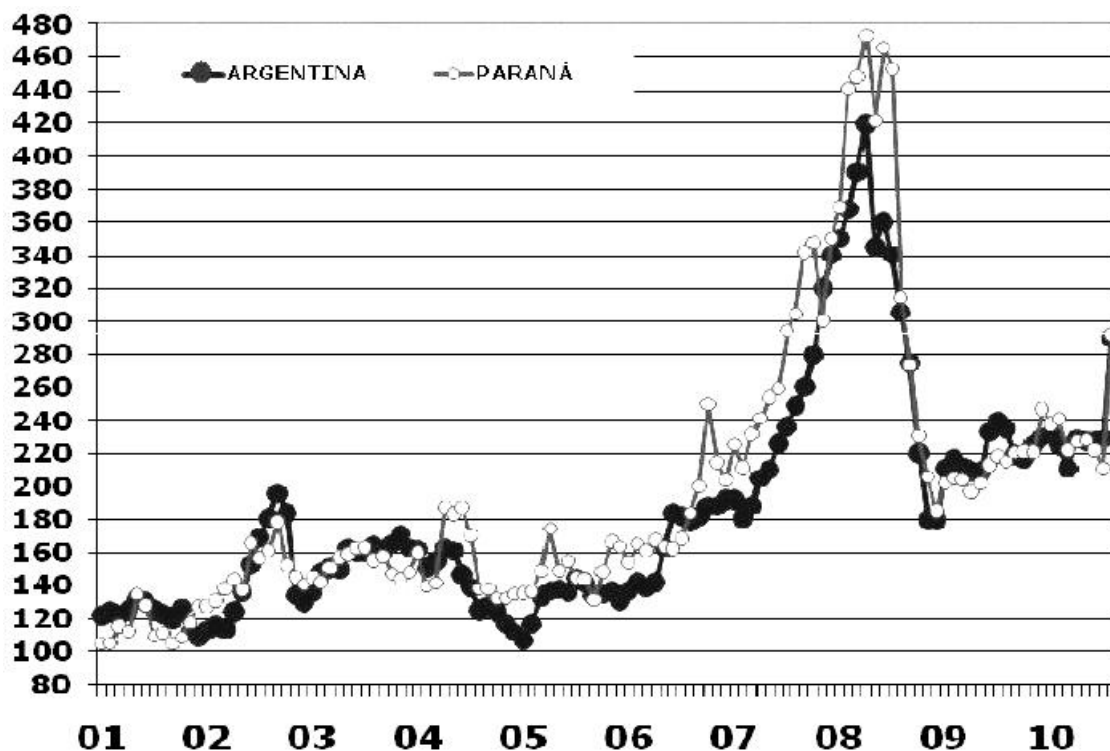


FIGURA 5 - Trigo panificação: Comparativo entre os preços FOB Argentina e Paraná - R\$/60kg

FONTE: Intercrop

A tendência para o curto prazo da produção de trigo brasileira é que se mantenha entre 5 a 6 milhões de toneladas anuais com possibilidade de redução da área plantada, conforme estimativa feita pela CONAB em agosto de 2010. Essa redução ocorrerá com a mudança de alguns produtores para a cultura de feijão. Em parte isso se deve à instabilidade do mercado de trigo com relação ao setor de produção.

A insegurança do produtor está relacionada com a rentabilidade do negócio, isto é, se o custo de produção está satisfatoriamente abaixo do preço de mercado e do preço mínimo estabelecido pelo governo. Soma-se ainda a necessidade de garantia da existência de comprador, pois é freqüente que os moinhos sejam abastecidos pelo trigo importado e não tenham interesse em determinada variedade produzida pelo produtor nacional. Faz-se necessário, portanto, a garantia antecipada de preços ao produtor por parte das indústrias. Por meio de contratos de venda futura, tomando-se como base a paridade com o produto importado.

Novamente entra em questão o quesito qualidade, sendo muitas cultivares produzidas pelo produtor brasileiro diferentes daquelas de parâmetro internacional exigidas pelo mercado. E também vale salientar que a diminuição da área não implica necessariamente a diminuição do volume de produção em função do aumento de produtividade que pode e costuma ocorrer.

Assim, são vários os fatores que impedem o desenvolvimento do grande potencial de produção e transformação do trigo no Brasil, especialmente os relacionados ao setor produtivo. Acrescenta-se também a precariedade da logística e infra-estrutura de armazenagem e transporte, o distanciamento entre os elos da cadeia produtiva e a necessidade de reavaliar a classificação da qualidade tecnológica do trigo nacional.

Seguindo com as expectativas para o curto prazo, a Argentina aumentou sua área plantada em 26% para a safra 2010/11 segundo dados da Intercrop. Com isso, sua produção tenderá a crescer 60%, recuperando sua capacidade exportadora e elevando os excedentes exportáveis ao Brasil. Os moinhos brasileiros ainda possuem a alternativa de contratos com o Canadá, Estados Unidos e outros países do Mercosul. E levando em consideração que os preços do mercado mundial tenderão a se elevar em 2010/11, há a possibilidade do escoamento da maior parte da safra brasileira se efetivar sem a necessidade de tanto apoio governamental, conforme afirma a análise de tendências de mercado da Intercrop para a safra 2010/11.

O objetivo para o médio e longo prazo é que se aumente o volume da produção nacional com vistas para a autossuficiência, em torno de 13 milhões de toneladas produzidas, por meio principalmente da expansão do cultivo na região do Cerrado. Para tanto, o fator de crescimento seria a produtividade por ganhos em função de pesquisa e tecnologia conjuntamente às políticas estatais de fomento à triticultura. Estas serão tema da próxima seção deste trabalho.

4.4. A política nacional para o trigo

O Estado se encontra diante de muitos desafios para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do trigo nacional. Para tanto, o governo federal incluiu, em novembro de 2009, a cadeia do trigo na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) coordenada pelo Ministério da Fazenda. A PDP tem como objetivo o

desenvolvimento da competitividade de longo prazo da economia nacional através da integração dos instrumentos de política disponíveis, além de fortalecer a coordenação entre instituições governamentais e a articulação com o setor privado. Foi então incorporado o trigo brasileiro a sua agenda de ações.

Uma das primeiras ações para o fortalecimento da cadeia do trigo foi a criação de um Comitê Executivo que está sendo coordenado por um integrante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), com a participação de outros órgãos do governo como o Ministério da Agricultura, Embrapa, Ministério da Ciência e Tecnologia, dentre outros. O comitê também é composto por instituições representativas do setor privado, que incluem empresários e trabalhadores.

O Comitê Executivo tem a função de realizar uma avaliação técnica e aperfeiçoar as proposições do setor privado na consolidação da Agenda de Ação para o trigo. Possui o poder de vetar propostas de ação na aprovação dessa agenda e é responsável por definir o Plano de Execução semestral, estabelecendo prioridades, metas e ações focais. Também deve assegurar o cumprimento dos prazos estabelecidos e promover a execução e implementação das ações das medidas previstas na Agenda de Ação para o trigo.

A medida de criação do comitê mostra o interesse do Governo em apostar no setor tríticola. Esse setor produtivo também se beneficia das Câmaras Setoriais e Temáticas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Criadas como foros de discussão dos entraves das cadeias produtivas, de interlocução das oportunidades do agronegócio brasileiro e da relação com os mercados interno e externo, constituem um mecanismo transparente e democrático que permite a incorporação da sociedade na definição dos rumos das políticas públicas no país.

As entidades públicas ou privadas representantes do setor do trigo participam da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Culturas de Inverno. Os produtores de trigo são representados pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). A indústria é representada pela ABITRIGO (Associação Brasileira da Indústria do Trigo) e ACEBRA (Associação dos Cerealistas do Brasil). Já o governo, geralmente, é representado por técnicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

As reuniões ocorridas contribuem para a análise e obtenção de informações pelo governo na identificação das prioridades de atuação. Contribuem também na definição

dos preços mínimos, na elaboração do plano de safras, além de possibilitar o consenso de conflitos e negociações sobre diversos temas que promovem o desenvolvimento, agregação de valor e aumento de competitividade do setor produtivo em questão.

As demandas identificadas nas reuniões são encaminhadas ao CGAC (Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas) que recebe, identifica o organismo ou órgão responsável e reencaminha a proposta. Os órgãos competentes devolvem a solução para a CGAC que, por sua vez, responde à câmara e acompanha os desfechos.

Quanto à formulação da Agenda de Ações, se as ações ainda não estiverem suficientemente maduras, elas permanecem em discussão nos Fóruns ou nas Câmaras Setoriais. Se as ações que envolvem decisões de governo puderem ser resolvidas no âmbito do Comitê Gestor, elas integrarão a Agenda de Ações e serão encaminhadas pelos gestores ao coordenador com cronogramas de implementação das ações previstas. Já aquelas ações que estão acima do poder decisório do Comitê Gestor e que envolvem decisões de governo, devem ser encaminhadas pelo comitê à Secretaria Executiva da PDP, formatadas em projeto.

Com a utilização desses dois recursos institucionais, a Câmara e o Comitê, foi realizado um panorama dos desafios a serem enfrentados na cadeia produtiva de trigo e elaborado um conjunto de metas, objetivos e diretrizes a fim de orientar a formulação de políticas públicas direcionadas à triticultura.

No início de 2010, a PDP estabeleceu três ações prioritárias que indicam as diretrizes a serem seguidas pelos agentes governamentais quanto à infraestrutura, à política fiscal e creditícia e, por fim, quanto à articulação da cadeia produtiva do trigo. A primeira delas se refere ao fortalecimento da infraestrutura. Para isso, seria necessário modernizar e desenvolver a logística e infra-estrutura de armazenamento e transporte de trigo no país, possibilitando a utilização da navegação de cabotagem para o trigo.

A segunda ação é referente à política fiscal e creditícia, sendo necessário amparar a desoneração de PIS (Programa de Integração Social), COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e AFRMM para o trigo e seus derivados. Deve também aplicar medidas de defesa comercial, objetivando combater a concorrência desleal na importação das farinhas argentinas. Essa ação visa ainda desonerar em 100% o pão da base de cálculo simples, instituir linhas de crédito especiais para produtores e indústria, fornecendo subsídios para safra, investimento e comercialização do trigo nacional. Além de proporcionar a sustentabilidade do preço

mínimo de garantia do trigo doméstico, SEGURO RURAL e Mercados Futuros, por meio do fortalecimento de instrumento de política agrícola.

A terceira ação visaria o aumento da articulação da cadeia produtiva. Para tanto, deve-se criar um Fórum de Competitividade para debates, envolvendo todos os elos da cadeia tritícola e fortalecer a Câmara Setorial de Culturas de Inverno. E, por fim, desenvolver mais Oficinas do Trigo a fim de aumentar a divulgação e debates sobre a conjuntura do trigo nacional.

Das ações citadas, a política creditícia é a que tem impacto mais imediato no produtor, que busca apoio governamental com relação à comercialização e ao custo de produção de sua safra e também demanda uma menor carga tributária quando da venda de sua produção para outros estados. Assim, as ações do Estado em conjunto com os instrumentos oficiais de fomento à triticultura (AGF, PROP, PEPRO, Leilões, dentre outros) se configuram no suporte governamental mais relevante ao elo da produção tritícola.

Tais instrumentos de fomento são de responsabilidade da Companhia Brasileira de Abastecimento (CONAB). Esta executa a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), a partir dos levantamentos mais recentes dos custos de produção, e realiza a Aquisição do Governo Federal (AGF), que permite equilibrar a renda do produtor rural e de suas cooperativas, frente à oscilação do preço de mercado. Outra atribuição da CONAB frente ao mercado é a venda dos estoques públicos que pode ocorrer, por exemplo, por meio de leilões eletrônicos ou outros processos legais.

Além dos instrumentos de crédito e de custeio já conhecidos, a CONAB e o MAPA colocam à disposição do setor outros programas e instrumentos, como o Proagro (Programa Nacional de Garantias da Atividade Agropecuária), o PEP (Prêmio por Escoamento do Produto), a CPR (Cédula do Produto Rural), o PEPRO (Prêmio Equalizador Pago ao Produtor) e o PROP (Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda).

Conforme dados da Intercrop, somente o PEP, a AGF, o PROP e os Contratos de Opções foram responsáveis por apoiar 67,2% do total da produção brasileira em 2009/10. Houve ainda pressão dos participantes da cadeia que exigiram a liberação dos recursos do governo federal pela CONAB. Salienta-se que somente quatro dos instrumentos oficiais não mostram o peso global do apoio governamental ao setor tritícola, constituindo ainda assim um fator expressivo na última safra (2009/10).

Quanto aos recursos destinados pelo governo federal ao setor agrícola, um dos problemas verificados se relaciona com possíveis atrasos ou dificuldade da sua liberação devido a problemas burocráticos. Segundo dados da OCEPAR (Organização das Cooperativas do Paraná), o governo federal esteve, em agosto de 2010, com uma dívida de 222 milhões de reais somente com produtores rurais no Paraná, afetando diretamente os tricultores. O valor já foi mais alto nesse mesmo ano atingindo 300 milhões de reais em dívida. Como resultado, produtores e cooperativas realizaram forte pressão para que tais recursos pudessem ser devidamente liberados. As entidades representativas encaminharam, dessa forma, diversas reclamações e ofícios para a CONAB e o MAPA, o que mostra a essencial necessidade do apoio governamental para o setor.

TABELA 10 - Evolução do volume de recursos federais com comercialização de trigo

Ano	R\$ Milhões					
	PR	SC	RS	Sul	Outros	BRASIL
1998	39359	5360	26123	70842	33961	104803
1999	37257	5069	41437	83763	48796	132558
2000	41269	4290	57772	103331	52063	155394
2001	98262	5937	78377	182575	47557	230132
2002	136480	13883	112728	263091	35096	298187
2003	157256	15702	138843	311801	92488	404289
2004	218171	34736	214761	467668	99574	567242
2005	236729	30955	171915	439598	114830	554428
2006	252420	51649	248837	552905	128547	681452
2007	346468	57152	317232	720853	198768	919621
2008	541800	114026	521997	1117823	296780	1474603

FONTE: Bacen *apud* MAPA 2010

Evolução dos Recursos com Comercialização de Trigo

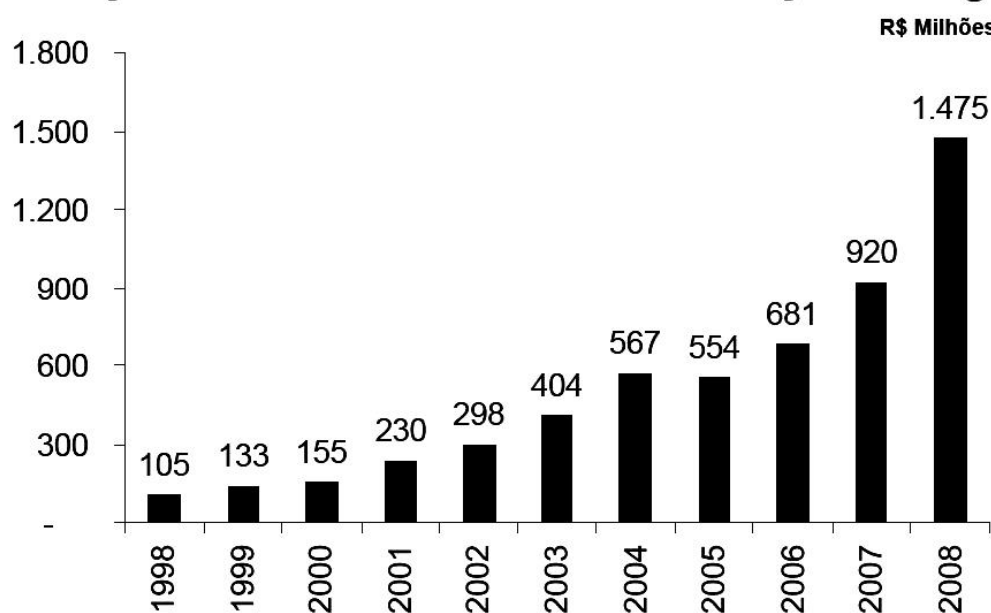


FIGURA 6 – Evolução dos recursos com comercialização de trigo

FONTE: Bacen *apud* MAPA 2010

Segundo a tabela 10 e a figura 6, houve um crescimento de 1.305% no volume de recursos aplicados à comercialização de trigo no período entre 1998 e 2008. Nesse mesmo período, o volume de recursos governamentais direcionados ao custeio do trigo alcançou um crescimento de 744% (ver dados na tabela 11 e figura 7).

TABELA 11 - Evolução do volume de recursos federais com custeio de trigo

Ano	R\$ Milhões					BRASIL
	PR	SC	RS	Sul	Outros	
1998	106747	1173	28285	136205	4870	141075
1999	89847	2169	46424	138440	4989	143429
2000	94436	3232	83336	181005	6509	187513
2001	133418	4265	100406	238090	5927	244016
2002	201818	5675	156330	363823	18756	382579
2003	285789	11767	374918	672474	37996	710470
2004	346947	11900	367383	726320	48343	774663
2005	294858	15274	271110	581243	40993	622236
2006	238115	17662	216858	472635	26185	498820
2007	290671	28265	347757	666693	34149	700842
2008	522596	54332	548251	1125179	65431	1190610

FONTE: Bacen *apud* MAPA 2010

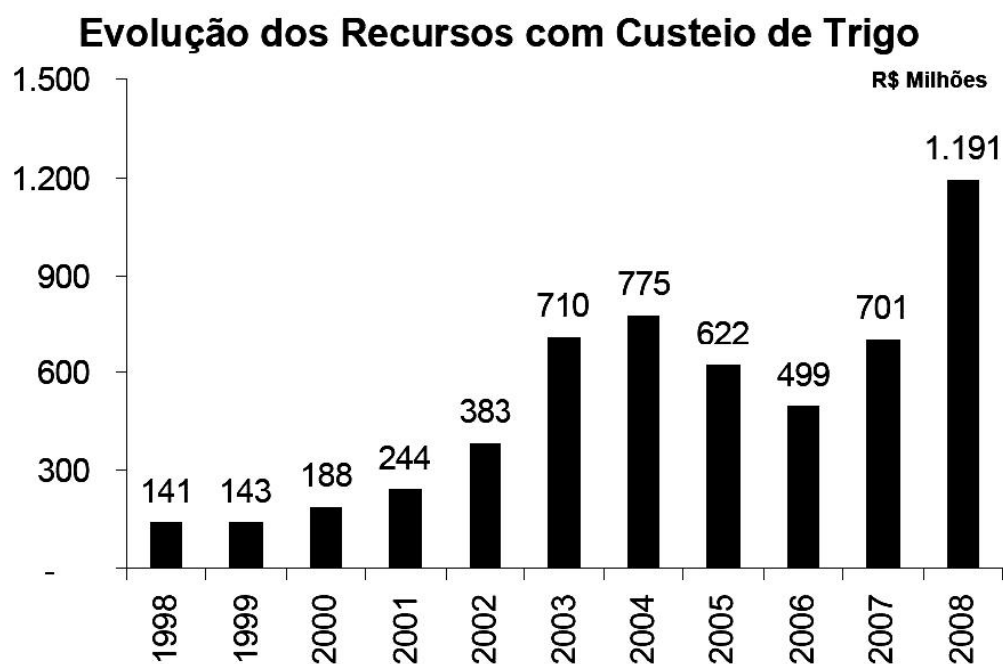


FIGURA 7
 FONTE: BACEN *apud* MAPA 2010

4.5. Instrumentos da política agrícola e de abastecimento

Os instrumentos da política agrícola e de abastecimento serão caracterizados de acordo com as informações ofertadas por cartilhas produzidas pela CONAB⁵. São eles: PEP (Prêmio para Escoamento de Produto), PEPRO (Prêmio Equalizador Pago ao Produtor), PROP (Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda), AGF (Aquisição do Governo) e Contratos de Opção.

4.5.1. PEP

O Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) é definido como um subsídio econômico ofertado àqueles que desejam realizar a compra de um produto especificado pelo Governo Federal. A obtenção desse produto é dada de forma direta pelo produtor

⁵ <http://conab.gov.br/conteudos>

rural ou pela cooperativa, sendo este vendido através do valor do preço mínimo fixado. O escoamento ou destinação deve obedecer à forma definida pelo Aviso específico, um regulamento oficial da CONAB. O PEP sempre é lançado quando o preço de mercado de um produto for menor do que o preço mínimo.

Os beneficiadores do PEP são todos os segmentos definidos no Aviso específico, regulamento deliberado pela Conab, e que estejam dispostos a cumprir todas as suas exigências. Para participar do leilão, o interessado deve entrar em contato com um corretor em uma Bolsa de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros, autorizando-o por escrito a fazer por ele todas as negociações de lances ofertados pelo Governo. O cadastramento do cliente é feito pelo corretor de acordo com a Bolsa em que esse atua.

A realização do leilão se dá por meio do Sistema Eletrônico de Comercialização da Conab (SEC), local onde todas as bolsas estão interligadas. O Aviso específico, que contém todas as exigências da operação, é divulgado pela Conab por meio das Bolsas e por meio do site na Internet. O corretor, então, fica encarregado de realizar os lances de acordo com o interesse do seu cliente, o que dispensa a presença deste no leilão.

4.5.2 PEPRO

O Prêmio Equalizador Pago ao Produto (PEPRO) é um prêmio concedido ao produtor rural e/ou sua cooperativa quando ocorre a venda de seu produto pela diferença entre o valor de referência dado pelo Governo Federal e o valor do PEPRO arrematado em leilão, conforme a legislação do ICMS vigente em cada Estado. O lançamento do PEPRO é realizado quando o preço de mercado for menor que o valor de referência, sendo os únicos beneficiados do PEPRO os produtores rurais e/ou suas cooperativas.

Para participar do leilão, quem for interessado deve entrar em contato com um corretor em uma Bolsa de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros, autorizando por escrito que este faça lances para negociar o Prêmio Equalizador ofertado pelo Governo. O cliente é então cadastrado por seu corretor de acordo com a Bolsa que esse costuma atuar. Ocorre em seguida o leilão através do SEC e o Aviso específico da CONAB passa a ser divulgado nas Bolsas e no portal eletrônico da internet.

O corretor, encarregado de realizar os lances, novamente dispensa a presença do participante no leilão, realizando toda a operação. O participante deve também estar

regular no SICAF (Sistema Integrado de Cadastro de Fornecedores), SIRCOI (Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes da Conab) e no CADIN (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal). E, por fim, o interessado, em conjunto com o corretor, deve vender o produto por, no mínimo, a diferença entre o valor da referência instituído pelo Governo Federal e o valor do Prêmio Equalizador arrematado em leilão.

4.5.3 PROP

O Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP) constitui um prêmio prestado em leilão direcionado ao segmento consumidor interessado em adquirir certo produto no futuro. Tal produto deve ser vendido diretamente pelos produtores e/ou suas cooperativas através do valor e unidades de federação que são exigidas pelo governo. Para que o PROP se concretize, é necessário um contrato privado de opção de venda lançado em leilão (ver figura 5.5.3.1). O lançamento do PROP acontece quando o preço de mercado se encontra abaixo do preço mínimo e o Governo está interessado em determinar o preço futuro para o mercado, com o objetivo de garantir renda ao produtor rural.

Todos os segmentos definidos no Aviso específico e que se disponham a seguir todas as exigências regulamentadas podem participar do PROP. O PROP apresenta as seguintes vantagens: facilidade de compras futuras para os segmentos que requerem o produto; diminuição da pressão em relação à verba das operações oficiais de crédito; maior aproximação entre o produtor rural e o consumidor na cadeia produtiva; ampliação e aumento da proteção à produção por meio do seguro de preço; estímulo da produção de produtos agrícolas que têm o intuito de atender às exportações e ao consumo interno; e a não exigência de armazém credenciado, visto que quem define o armazém para entrega é o arrematante do prêmio cadastrado pela CONAB.

Para participar do leilão, o interessado deve, da mesma forma que os outros instrumentos, entrar em contato com um corretor em uma Bolsa de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros, autorizando-o por escrito a fazer lances para negociar o prêmio de risco ofertado pelo Governo. O cadastramento do cliente é feito por seu corretor conforme a Bolsa que esse atua para comprovação do efetivo exercício de sua

atividade e verificação de sua regularidade. O participante deve também estar em situação regular, conforme exige a legislação para o SICAF, o SIRCOI e o CADIN.

Assim, o SEC realiza o leilão, sendo o Aviso específico divulgado pela CONAB nas Bolsas e pelo link da Internet. O corretor fica então responsável por realizar os lances de acordo com o interesse do seu cliente, que não precisa estar presente no leilão.

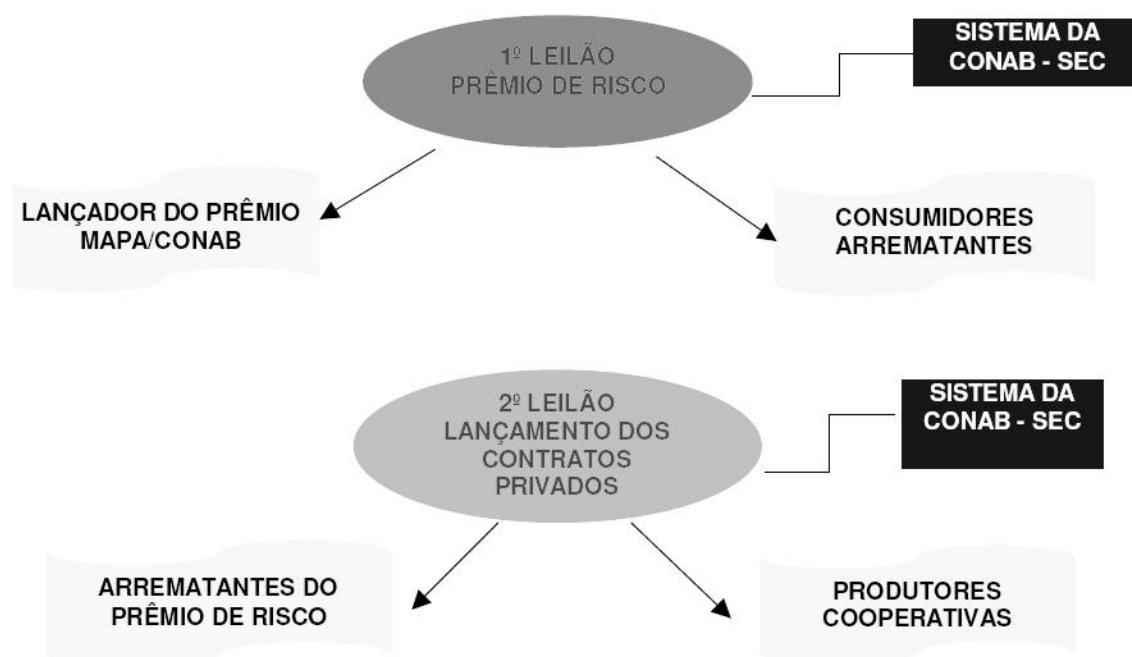


FIGURA 8 – Esquema de funcionamento do modo de obtenção do PROP

Fonte: Conab⁶

4.5.4 AGF

A Aquisição do Governo Federal (AGF) é a aquisição direta do produto que esteja inserido na Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM) pelo Governo Federal. A AGF acontece a partir do momento que o preço de mercado fica abaixo do preço mínimo para a safra do período em questão. Além disso, a operacionalização da AGF depende do repasse dos recursos pelo Tesouro Nacional.

A AGF beneficia principalmente o produtor rural, agricultor familiar e/ou sua cooperativa. Para tanto, há uma norma exclusiva de cada produto que limita os recursos

² <http://conab.gov.br/conteudos>

produto/beneficiário quando da sua venda. Além disso, esses produtos a serem vendidos devem obedecer aos padrões de identidade e qualidade que são estabelecidos pelo MAPA. Os limites máximos desses produtos são estabelecidos pela CONAB e depositados em um armazém credenciado. Dessa forma, a CONAB é a única que pode efetivar a compra do produto e fazer sua remoção do armazém.

O beneficiário que decide vender seu produto deve apresentar um cadastro à Superintendência da CONAB do seu próprio estado. Então, esta realiza uma verificação, atentando para a adimplência e a intenção de venda do beneficiário, além de fornecer uma lista atualizada para os agricultores familiares e outra para os outros beneficiários. A Companhia verifica também a exatidão do local de depósito, as condições de armazenagem e analisa ainda a qualidade do produto. Com isso, ocorre a emissão do Termo de Vistoria e Notificação (TVN), favorável ou não. Sendo esta favorável, a CONAB, seguindo a ordem da lista, solicita ao beneficiário a apresentação da documentação necessária para que seja formalizada a operação.

4.5.5 Contrato de Opção

O Contrato de Opção consiste em um seguro de preços. Tal seguro permite que o arrematante tenha, no futuro, o direito de um produto dos estoques públicos por um preço fixado previamente. O Contrato de Opção de Compra é somente lançado quando o Governo verificar a necessidade de complementar a oferta e estabelecer um preço futuro. Sendo assim, todos os produtos existentes no estoque público se encontram inseridos no processo de Contrato de Opção.

Para serem beneficiados com tal mecanismo, os interessados devem estar conforme as condições previstas no Regulamento da CONAB, constituindo o segmento presumido pelo Aviso específico. Soma-se ainda a necessidade de que tenham cadastro diante a Bolsa que queiram realizar a operação e, por fim, que possuam situação regular no SIRCOI. Dessa forma, os participantes também devem procurar um corretor na Bolsa de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros, passando por escrito a autorização de que participe dos leilões e realize contratos em seus nomes.

Assim, o corretor se torna responsável pelo cadastramento de seu cliente junto à Bolsa em que normalmente atua, exigindo a comprovação de Imposto de Renda ou

outra comprovação legalmente reconhecida. O SEC então realiza o leilão, sendo necessária a presença do corretor e dispensando a do participante. E, além disso, o Aviso específico, que contém todas as exigências da operação, é divulgado nas Bolsas e no portal eletrônico da CONAB.

5. O TRIGO EM MINAS GERAIS

5.1. Os entraves e desafios para a cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais

Inicialmente a produção de trigo em solo nacional se deu nos estados do Rio Grande do Sul e Paraná, devido ao fato dessas regiões serem propícias em termos de clima frio. Posteriormente, amparada por cultivares adaptadas e por tecnologias de cultivo, a produção de trigo no Brasil avançou pelas regiões Sudeste e Centro Oeste, destacando-se as áreas do Cerrado.

A produção de trigo no Brasil Central tem como integrantes os seguintes estados: Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Bahia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A produtividade alcançada por esses estados, alicerçada pela tecnologia, supera a produção de trigo nos tradicionais estados produtores. De acordo com Fronza (2009), a tecnologia despendida para a produção de trigo no Brasil Central, atende às particularidades desta região, diferindo daquela utilizada pela região Sul do país. Essa diferença é dada pelos seguintes tipos de cultivo: sequeiro, irrigado e várzea.

Segundo Fronza (2009), historicamente o Brasil não atende à demanda interna de trigo, necessitando importar dessa forma uma média de 10,5 milhões de toneladas por ano. Nesse contexto de produtividade tritícola, a região do Cerrado do Brasil Central, em especial os estados de Minas Gerais e Goiás, são tidas como uma opção de diversificação da produção de trigo nacional.

O estado de Minas Gerais tem reconhecimento do seu grande potencial para o cultivo de trigo desde meados de 1920, quando foram iniciadas pesquisas. Conforme argumenta Grieder (1929) *apud* Cargnim (2007), as pesquisas em território mineiro tiveram início em 1928 na região de Araxá, ocorrendo a primeira semeadura por volta da metade do mesmo ano. Essa semeadura contou com germoplasma (material genético) proveniente principalmente da região do Rio Grande do Sul, não contado com a variedade encontrada na região do norte de Minas Gerais, em Montes Claros, que já era praticada por mais de um século.

De acordo com Souza (1999) *apud* Cargnim (2007), o melhoramento genético do trigo em Minas Gerais teve início nos anos de 1928 a 1930, a partir de trabalhos realizados por Grieder. Conforme Lagos (1983) *apud* Cargnim (2007), a partir de 1934,

o melhoramento genético de trigo no estado passou a ser comandado por trabalhos do pesquisador Ildefonso Ferreira Correia e por Moacir Viana de Novais, tendo como resultado deste trabalho a seleção de vários cultivares, são eles: Instituto, BH 4041, Horto e BH 1146. Sendo necessário destacar, assim como enfatiza Cargnim (2007), a cultivar BH 1146 que apresenta grande adaptação às condições de cultivo de Minas Gerais.

Apesar do reduzido registro de informação em relação à evolução da pesquisa do trigo no estado de Minas Gerais, conforme expõe Cargnim (2007), nos anos de 1960 até 1970, há a redução da produção presentes em relatórios técnicos, principalmente no IAMG (Instituto Agrônômico de Minas Gerais), no qual relata o nulo desenvolvimento de novos cultivares.

Somente no ano de 1975 a expansão comercial do trigo passou a existir em Minas Gerais. De acordo com Fronza (2009), o desenvolvimento de cultivares adaptadas ao clima e de tecnologias de cultivo propiciaram os altos índices de produção que superam os de outras regiões tradicionais. O grande êxito da produção no estado, de acordo com dados da Secretaria do Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA), é ocasionado por diversos fatores, como: o posicionamento geográfico extremamente favorável pela proximidade dos centros consumidores; clima estável que permite uma grande redução de ocorrências de pragas, possibilitando também, através da irrigação, a colheita precedente à safra brasileira e argentina, momento em que o mercado está favorável as compras; condições agronômicas que originam grande produção e reconhecimento da qualidade pelo mercado brasileiro, devido a variedades e tecnologias desenvolvidas para o cerrado brasileiro, sobretudo para o cultivo irrigado.

Além disso, a produção mineira de trigo se dá em cinco regiões do estado. São elas: Região do Alto Paranaíba, Região Noroeste, Região do Triângulo, Região Central e Região Sul de Minas. A Região do Alto Paranaíba apresenta maior destaque na produção, em contrapartida, as regiões do Triângulo, Central e Sul de Minas tem menor produção (ver figura 9). A produção nessas regiões conta com a presença de quatro moinhos, são eles: Vilma Alimentos (Belo Horizonte), Moinho Sul Mineiro (Varginha), Moinho Vera Cruz (Santa Luzia) e Moinho Sete irmãos (Uberlândia). Esses moinhos são responsáveis por grande parte da produtividade de trigo no país, dando destaque para o moinho Sul Mineira que apresentou no ano de 2009 a produção de 11.000

toneladas por mês, enquanto o moinho Sete irmãos apresentou um desempenho de 5.940 toneladas por mês, considerado o menos produtivo (ver quadro 3).

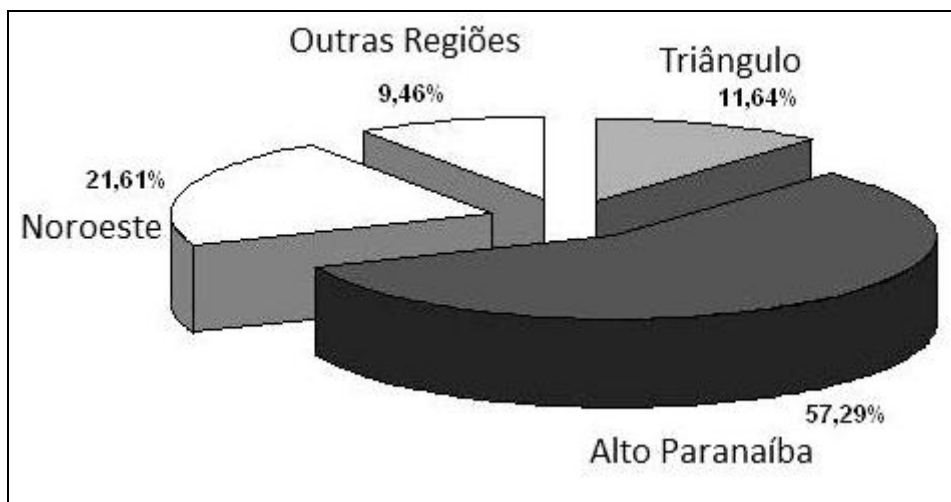


FIGURA 9 - Área colhida de trigo por subregião em Minas Gerais - safra 2009/10

FONTE: SEAPA (2010)

QUADRO 3 – Capacidade Moageira dos Moinhos de Minas Gerais em atividade no ano de 2009

Moinhos de Minas Gerais		
Indústrias	Localização	TON/MÊS
Vilma	Belo Horizonte – MG	6.600
Sete Irmãos	Uberlândia – MG	5.940
Sul Mineira	Varginha – MG	11.000
Vera Cruz	Santa Luzia - MG	8.030
Total		31.570

FONTE: elaboração própria

Apesar da cadeia produtiva de Minas Gerais apresentar enorme potencial de crescimento da área de cultivo do trigo, o Estado atualmente enfrenta sérios problemas que impedem que o setor tritícola receba a mesma relevância sócio-econômica e dinamismo presente nas regiões Sul do Brasil. Na tentativa de procurar reverter tal situação, a partir de 2003, a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado de Minas Gerais (SEAPA), vem tentando organizar a cadeia produtiva do trigo em Minas Gerais, através do projeto COMTRIGO (Programa de

Competitividade da Cadeia Produtiva do Trigo Minas Gerais), objetivando recuperar a competitividade da cadeia produtiva de trigo no Estado e aumentar a produção e consumo de trigo e seus derivados. Pode-se perceber que a partir do desenvolvimento do projeto no ano de 2003, a produção de trigo estadual apresentou um crescente aumento no decorrer dos anos, já que esse, através de fóruns de discussão, procurou introduzir o trigo cada vez mais na agricultura mineira (ver figura 10).

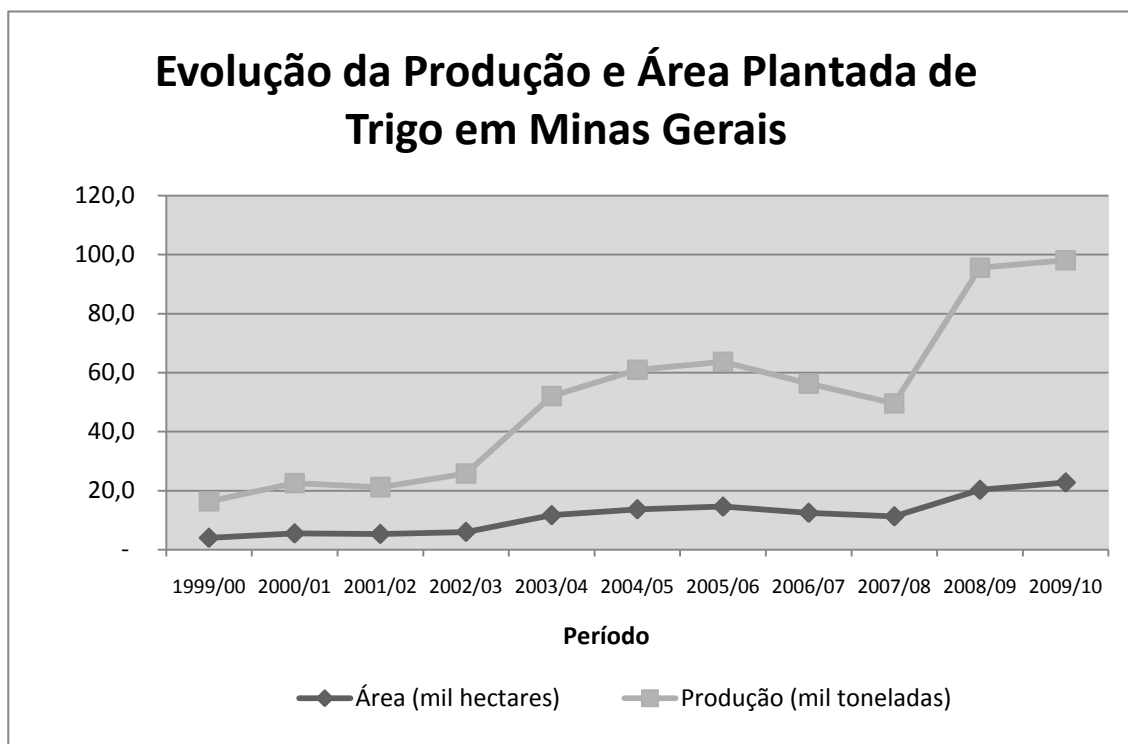


FIGURA 10 – Evolução da produção e área plantada de trigo em Minas Gerais

FONTE: elaborado com base nos dados da Conab

Os principais problemas da cadeia produtiva do trigo em Minas Gerais, e suas respectivas soluções, serão apresentados conforme o exposto pelo plano setorial produzido pelo CEPA (Conselho Estadual de Política Agrícola) referente ao ano de 2007. Esses entraves estão presentes nos seguintes setores: setor de produção primária, setor de transformação industrial, setor comercial, setor institucional e setor de infraestrutura.

5.1.1 Setor de produção primária

A produção tritícola do Estado de Minas Gerais apresenta insuficiência de matéria prima para atender toda a demanda despendida. De acordo com o COMTRIGO (2004), a produção estadual é responsável por apenas 3,1% do consumo. As soluções apontadas pelo CEPA (2007) são: a implantação do COMTRIGO, objetivando incentivar a produção de trigo no estado; o fortalecimento de instituições de assistência técnica, pesquisa, e também do SEAPA, visando disseminar e aperfeiçoar a tecnologia destinada à produção estadual de trigo; incentivar os agricultores através de campanhas de marketing que divulgue os benefícios da produção tritícola; decretar que parte da área destinada ao plantio do feijão irrigado faça rotação com o trigo, objetivando reduzir doenças na cultura do feijão; e estimular a indústria moageira do Estado a fazer contratos de compra com os produtores de trigo, de acordo com contratos pré-estabelecidos.

Outro fator considerado um entrave ao crescimento da cadeia tritícola mineira é a produção de sementes de trigo. A produção de sementes em Minas Gerais se dá de forma escassa, não atendendo a demanda conforme registro no MAPA (Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento). Na maioria das vezes, o Estado necessita adquirir sementes de outros estados, ou são utilizadas aquelas sementes de próprio uso. Os recursos apontados para reverter essa situação estão relacionados aos seguintes fatores: aumento da produção de sementes de cultivares no Estado; estimular o plantio de sementes originárias de campos registrados no MAPA e de cultivares apontadas por pesquisa; possibilitar o aumento da divulgação pela EPAMIG (Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais) e EMATER/MG (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais) das cultivares de trigo produzidas por pesquisa em Minas Gerais.

A capacidade de armazenamento insuficiente é outro problema apresentado pela cadeia tritícola de Minas Gerais. A ausência de armazéns resulta no armazenamento de parte da produção em silos privados ou estatais, e também na venda imediata de parte da produção. As soluções demandadas por esse problema são: aumentar a capacidade de armazenamento da produção no Estado; estimular a utilização de métodos alternativos de armazenamento, e também a criação de silos verticais; criar linhas de crédito para a

construção de silos; e desenvolver parceria ou programa comum com a CASEMG (Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais).

5.1.2 Setor de transformação industrial

A tributação é um obstáculo ao crescimento da cadeia tritícola mineira. Minas Gerais tem a sua competitividade reduzida pelo alto valor de ICMS cobrado sobre o trigo e seus derivados, ocasionados pelas saídas interestaduais. Esse alto valor de ICMS pode ser caracterizado dessa forma, se comparado com os demais estados do país, assim como Rio de Janeiro e São Paulo que apresentam alíquota zero. Como forma de reverter a situação, as seguintes soluções são demandadas: igualar a tarifa de ICMS de Minas Gerais com os principais estados produtores; impulsionar os moinhos e demais indústrias mineiras a comprar o trigo produzido no Estado, almejando compensar a diminuição do ICMS; diminuir a informalidade em todos os setores da cadeia produtiva do trigo através do aumento da fiscalização.

Outro problema presente no setor de transformação industrial é referente à capacidade ociosa dos moinhos. Além da insuficiência em atender a demanda de trigo, o estado, segundo o COMTRIGO (2004), tem a necessidade de importar 53% da farinha, devido à capacidade ociosa dos moinhos. Grande parte da matéria prima é adquirida de outros estados produtores e pela Argentina. Como forma de resolver a capacidade ociosa dos moinhos, as seguintes alternativas são apontadas pelo CEPA (2007): aumentar a produção mineira de trigo seguindo a diretriz nacional; diminuir a carga tributária para aumentar a competitividade da indústria moageira estadual; criar mecanismos que protejam a indústria mineira, ou aumentar a taxa de trigo e derivados importados de outros estados e da Argentina; diminuir a venda de trigo para Goiás ao ser estimulada a compra de toda a produção estadual pela indústria mineira; e incitar a indústria moageira do estado a fazer contratos de compra com os produtores de trigo, de acordo com modelos previamente estabelecidos.

5.1.3 Setor comercial

O setor comercial apresenta elevado grau de informalidade no comércio atacadista de farinha e nas padarias, o que é considerado um fator desestimulador ao desenvolvimento da cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais. As seguintes soluções são apontadas: aumentar a fiscalização em todos os setores; identificar os setores que são mais prejudicados com a carga tributária e diminuir essas; e criar alternativas de cobranças de impostos.

A inexistência de promoção do aumento do cultivo de trigo em Minas Gerais, devido à falta de recursos, é outro entrave presente no setor comercial. Essa promoção se aplica a palestras e dias de campo, visando difundir os benefícios obtidos com a inserção do pacote tecnológico na produção. Como forma de resolver esse percalço, faz-se necessário o fortalecimento da equipe de técnicos de instituições que trabalham com trigo em Minas Gerais, e também a liberação de recursos para a estratégia de mercado para a triticultura.

5.1.4 Setor institucional

A insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros dos órgãos de pesquisa e assistência técnica da SEAPA/MG, é uma dificuldade presente no setor institucional, segundo o CEPA (2007). Para solucionar essa questão, torna-se necessária a adoção das seguintes ações: fortalecimento da EPAMIG e EMATER/MG; desenvolver um programa anual para angariar recursos, objetivando a realização de pesquisas e assistência técnica direcionadas para ao cultivo do trigo; inserção do trigo nos Editais de Demanda Induzida da FAPEMIG (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais); permitir o financiamento de itens necessários para efetuar os projetos propostos; estímulo à construção de parceria entre a SEAPA /MG e a iniciativa privada para concretização de projetos de pesquisa e de extensão voltados para o cultivo do trigo.

5.1.5 Setor de infra - estrutura

Os transportes rodoviários e ferroviários são tidos como obstáculos ao crescimento da cadeia tritícola mineira. De acordo com o CEPA (2007), o alto custo do frete, as precárias rodovias e a nula utilização das ferrovias são responsáveis por problemas existentes no setor de infra-estrutura. As soluções apontadas são: solicitar melhorias e conservação das rodovias que liga as principais regiões produtoras com os moinhos; promover a utilização das ferrovias do estado, visando o transporte do trigo das principais regiões produtoras.

Conforme o CEPA (2007), embora o COMTRIGO ainda não tenha sido instituído de forma oficial, o Programa, juntamente com o Comitê Técnico Gestor do Trigo da SEAPA/MG possibilitou a execução de várias ações que contribuíram para evitar a redução da área de cultivo do trigo no ano de 2005. Diante desse fato, aliado ao proposto do COMTRIGO, a oficialização do Programa é um fator de extrema importância para possibilitar o início da resolução de todos os problemas enfrentados pela cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais.

5.2 A relação político-institucional entre a SEAPA e a cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais.

5.2.1. Histórico da política mineira recente para o trigo

Desde o ano de 2003, participantes da cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais demandaram ações diretamente à Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) visando enfrentar os diversos entraves e dificuldades existentes no setor tritícola mineiro. Tais demandas eram oriundas dos principais grupos empresariais da cadeia de trigo, buscando alternativas econômicas, tecnológicas e fiscais que possibilitassem a ampliação da produção de trigo e derivados no estado.

A iniciativa de atuação desses grupos empresariais foi bastante evidente quando, em 2004, o Sindicato dos Moinhos de Trigo do Estado de Minas Gerais (SINDITRIGO)

realizou, junto a uma empresa de consultoria em negócios, o “*Estudo para o Desenvolvimento da Competitividade da Cadeia Produtiva de Trigo em Minas Gerais – COMTRIGO – 2004*”. Esse estudo oferece um panorama detalhado do setor produtivo do trigo no estado, apresentando propostas específicas a cada entrave e, portanto, servindo de base para os trabalhos desenvolvidos posteriormente pela SEAPA. Além disso, o COMTRIGO (2004) constituiu a principal fonte para a elaboração do Plano Setorial do Trigo mineiro.

A realização de um diagnóstico por iniciativa do setor privado mostra claramente o interesse do elo moinhos na organização e fomento da cadeia tritícola no estado e no aumento da produção estadual. Em 2005, conforme dados da SEAPA, a produção mineira de trigo atendia somente 3,8% da capacidade industrial instalada em Minas Gerais e somente 3,1% do seu consumo.

Nesse mesmo ano, foi analisado o Projeto COMTRIGO pela Secretaria da Agricultura que consistia em um programa integrado por meio da parceria entre o setor público e o privado, devendo ser desenvolvido pelas secretarias de estado e pelos órgãos e empresas técnicas vinculadas ao sistema SEAPA. Além disso, deveria contar com o apoio imprescindível do poder legislativo e das instituições federais ligadas ao setor. É prioridade para a política da SEAPA o desenvolvimento do agronegócio mineiro que leve à promoção econômica e social do produtor rural, o que legitimava o processo que se iniciava.

A partir desse momento, fez-se necessária a realização de encontros técnicos com o objetivo de estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas, além de catalogar todos os produtores e potenciais produtores de trigo no estado. O I Encontro Técnico com Produtores de Trigo em Minas Gerais ocorreu em 1º de Abril de 2005, em Uberlândia, onde se definiram as condições para a safra de 2005. Em 18 de Abril de 2005, foi nomeado o Comitê Gestor do Trigo por meio da Resolução nº 737, que segue o exemplo dos comitês gestores existentes no Ministério da Agricultura.

O comitê gestor mineiro foi então responsável por elaborar o primeiro “mapa” de produtores de trigo e de cultivares plantadas no estado, servindo para a safra 2005. Elaborou também a primeira versão do Plano Setorial do Trigo em Minas Gerais e permitiu a comunicação entre indústria e triticultor, orientando no plantio de cultivares de melhor aptidão industrial e agronomicamente viáveis. O comitê realizou ainda um levantamento dos possíveis armazéns para a estocagem do produto na época da colheita, fornecendo as informações aos produtores.

Como resultado dessa primeira organização dos participantes da cadeia, o governo mineiro respondeu a mais uma importante demanda. Reduziu a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a zero para a farinha de trigo, dentro da cadeia produtiva para os moinhos, e para o macarrão seco, para o consumo direto. Essa medida incluía esses derivados do trigo dentro do projeto de redução de carga tributária lançado pelo governo em setembro de 2005. Na época, havia 150 produtos incluídos no programa de redução do imposto ICMS, atingindo itens de alimentação, limpeza, higiene pessoal e construção.

A decisão do governo mineiro, junto à SEAPA e à SEF (Secretaria Estadual da Fazenda), foi tomada diante do comprometimento dos empresários da cadeia do trigo de que a redução do ICMS refletir-se-ia diretamente no preço final para o consumidor. Além disso, a medida visava proteger as empresas mineiras diante da perda de competitividade de ações protetoras dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná.

Para realizar essa alteração da legislação, houve a utilização de um conhecido artifício fiscal, o mecanismo de crédito presumido, que acabou por beneficiar o produto mineiro. Isso se deve ao fato de que toda isenção total de ICMS deve ser aprovada obrigatoriamente pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Porém, o mecanismo de crédito presumido dispensa essa aprovação pelo conselho, oferecendo, na prática, o mesmo resultado, a redução total do ICMS.

Seguiram-se mais reuniões de cunho organizador e agregador da cadeia, como o Dia de Campo do Trigo em São Gotardo - MG, ocorrida na COOPADAP (Cooperativa Agrícola do Alto Paranaíba), em agosto de 2005. Nesse evento, ocorreu o lançamento de novas cultivares de trigo irrigado e de sequeiro, sendo as pesquisas desenvolvidas em parceria com a UFV (Universidade Federal de Viçosa), EPAMIG (Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais), EMBRAPA e COOPADAP. Também houve a criação de uma comissão técnica para estabelecer os parâmetros de comercialização e itens de padronização de controle de qualidade das amostras feitas pelos moinhos e a segregação da safra a ser colhida.

Nesse mesmo mês de agosto, ocorreu a 1ª Reunião Técnica do COMTRIGO, em que foi apresentada a classificação das variedades de trigo cultivadas no estado, suas aptidões e a segregação para o armazenamento. E, com base no armazenamento, o estado foi dividido em 6 regiões COOPADAP, São Gotardo (não-cooperados COOPADAP), COAGRIL (Cooperativa Agrícola de Unaí - MG), Sul/Sudoeste de Minas, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, orientando o produtor para o

armazenamento correto e de qualidade do produto. Os moinhos ainda ficaram encarregados de enviar individualmente à SEAPA a quantidade de trigo e a classificação requerida por eles anualmente, informação de fundamental importância para o planejamento da safra pelos produtores.

Em outros encontros técnicos e dias de campo que se seguiram, houve a fundação da Associação dos Triticultores de Minas Gerais (ATRIEMG), com a aprovação do seu estatuto social, sendo a Associação formalizada em 2006. Também ocorreu a elaboração da Planilha de Comercialização de trigo no estado, cujas informações enviadas à SEAPA pelos moinhos eram repassadas ao Comitê Gestor e à ATRIEMG, a fim de serem posteriormente divulgadas aos triticultores e cooperativas.

Além disso, continuaram as ações de incentivo à produção de trigo, com a realização de encontros técnicos, em 2006, com a presença de diretores e gerentes regionais da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais), EPAMIG (Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais) e IMA (Instituto Mineiro de Agropecuária). Um dos objetivos principais das reuniões foi a discussão da viabilidade de se divulgar o COMTRIGO e suas ações. Para tanto, coube à SEAPA a responsabilidade de divulgar informações e dados para a imprensa e também de elaborar um informativo semanal com as notícias referentes ao setor, que veio a ser denominado Informativo COMTRIGO.

Soma-se ainda a necessidade constante de discutir com os produtores o plantio das safras, as perspectivas de mercado e o sistema de armazenagem em conjunto com as empresas de moagem e de venda de insumos, bem como com os representantes dos agentes financeiros. Os produtores também necessitavam do desenvolvimento de um trabalho para a disponibilização de sementes adequadas para o estado, além da discussão da logística de escoamento e armazenamento da produção de trigo.

Outra demanda requisitada especialmente pelos moinhos à SEAPA foi a necessidade de alteração dos padrões do trigo do Cerrado pela legislação nacional, pois, até esse período, existia somente a classificação oficial referente ao trigo da região sul em detrimento ao do Cerrado. Para isso, a SEAPA encaminhou ao MAPA, em março de 2006, a sugestão de alteração, expondo as especificidades das cultivares do Cerrado. No entanto, o novo padrão oficial de classificação de trigo viria a ser definido somente em abril de 2010, em reunião na CONAB, em conjunto com o MAPA e outras entidades governamentais e privadas. E, conforme foi decidido, passaria a vigorar em julho de 2011.

No ano de 2007, o assunto que sobressaiu nas pautas de reuniões da cadeia de trigo com as entidades governamentais mineiras foi a representatividade de Minas Gerais junto à Câmara Setorial de Culturas de Inverno do MAPA. Toda a política brasileira para o trigo sempre foi conduzida pelos estados do sul, os maiores produtores. Lá, os interesses são outros e as condições e características do produto também são diferentes. Para tanto, o estado mineiro carecia de uma política própria a ser defendida frente ao MAPA. Era necessário, portanto, o apoio financeiro e institucional do Ministério para gerar e difundir conhecimentos e tecnologias que contribuíssem para o aumento da competitividade da cultura do trigo em Minas Gerais.

E, não somente isso, foi discutida a possibilidade de Minas Gerais liderar a criação de um movimento regional de valorização do trigo produzido no Brasil Central (Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Bahia). Com efeito, os resultados dos esforços governamentais mineiros quanto a esse assunto foram sentidos no ano de 2010. Com Minas já ocupando uma cadeira efetiva na Câmara Setorial de Culturas de Inverno, em Brasília-DF, foi decidido pelo Ministério da Agricultura que o estado coordenaria um Grupo de Trabalho responsável pela realização do Projeto de Criação do Pólo de Trigo Tropical, envolvendo também outros estados inseridos no Brasil Central, conforme foi regulamentado pela Portaria nº 444, de 17 de junho de 2010. Assim, isso revela a notoriedade que as ações mineiras de incentivo ao trigo obtiveram em âmbito nacional.

Voltando ao ano de 2008, era necessário continuar o processo de organização e fomento à cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais. Em agosto de 2008, foi aprovada a criação de uma contribuição associativista a favor da ATRIEMG. Essa contribuição passou a ser obrigatória a cada negociação de trigo que ocorresse no estado envolvendo os moinhos, indústrias e produtores, sendo retido o valor de 0,1% (um décimo por cento) sobre o valor do trigo comercializado. O objetivo dos recursos arrecadados seria a garantia de sua “sustentabilidade como associação de classe responsável pela defesa, representação, orientação e assistência técnica e integração dos produtores no Estado de Minas Gerais” (Termo de Acordo e Adesão, 20 de agosto de 2008).

Outra demanda que pode ser salientada nesse mesmo ano foi referente aos entraves da legislação tributária do estado discutidos no Dia de Campo do Trigo, em 22 de agosto de 2008, na COOPADAP. A reivindicação foi atendida somente em 30 de outubro de 2009, quando entrou em vigor o Regime Especial de tributação para a comercialização do trigo produzido. O Regime Especial possibilitou a redução da

alíquota de ICMS de 12% para 2%, principalmente quando da comercialização para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

O benefício foi encaminhado pelo CEPA (Conselho Estadual de Política Agrícola) e autorizado pela SEF com o objetivo de melhorar a competitividade da cadeia mineira, garantindo aos tricultores mineiros as mesmas condições que os produtores do Rio Grande do Sul e do Paraná. Deve-se destacar que estes já contavam com medidas protetoras para comercializar o cereal fora de seus estados.

Salienta-se também que o Regime Especial foi aplicado individualmente. Isto é, cada tricultor mineiro deveria fazer o pedido na Administração Fazendária do seu município, sendo atendidos aqueles que não possuíssem pendências na Receita Estadual. Desse modo, ao conceder um Regime Especial para o trigo, a SEF estava de acordo com a política do governo mineiro de proteger a economia do estado, nesse caso, ajustando a alíquota de ICMS à dos estados do sul do país, principais concorrentes no segmento do trigo.

Os anos de 2009 e 2010 foram marcados por uma maior interrelação do estado de Minas Gerais com o MAPA por meio das reuniões da Câmara Setorial de Culturas de Inverno, em Brasília-DF, constituindo principal porta de demandas dos tricultores e indústrias mineiros (ATRIEMG e SINDITRIGO) em relação à política nacional de trigo. Além disso, prosseguiram-se as políticas de coordenação de safras e comunicação entre os participantes da cadeia.

5.2.2. Considerações a respeito da política mineira para o trigo

É no mínimo muito interessante destacar como ocorreu a evolução das relações entre as agências governamentais mineiras e a cadeia produtiva de trigo em Minas Gerais. Uma característica marcante foi a iniciativa da própria indústria mineira, que passou a exigir um suporte governamental em um setor produtivo que se mostrou claramente necessitado da presença do Estado e de políticas específicas para o seu desenvolvimento.

A cadeia produtiva de trigo se encontrava em um elevado grau de desagregação, sem comunicação entre seus elos, o que tornava impossível um planejamento de safra. Deve-se salientar que o planejamento é condição essencial ao produtor que precisa de

garantia de preço e certeza da existência de comprador para que decida produzir em sua lavoura. Constituiu-se aqui uma falha de mercado típica da agricultura, sendo sanada em parte pela PGPM (Política de Garantia de Preço Mínimo).

Por outro lado, também se mostra extremamente eficaz o desenvolvimento de um canal de comunicação entre os elos de uma cadeia produtiva. Isso permite um planejamento mais seguro tanto para o produtor, que sabe de antemão qual produto irá produzir e quais os parâmetros de qualidade são requeridos pelo mercado, como também para o comprador, que passa a ter a garantia de alta qualidade do produto.

Tal canal de comunicação foi e está sendo um dos principais papéis desempenhados pela SEAPA, desde 2003, para o setor do trigo mineiro. A SEAPA não somente conseguiu interligar os elos da cadeia entre si, como passou a encaminhar as reivindicações para agências governamentais próprias para cada demanda, que, por sua vez, responderam com políticas específicas, como foi o caso das tributações alteradas nos anos de 2005 e 2009.

Além disso, a Secretaria foi a grande fomentadora da organização interna dessa cadeia produtiva ao coordenar diversos encontros técnicos, em parceria com outras instituições públicas e privadas, que resultaram na criação da ATRIEMG e na formulação do projeto COMTRIGO. Este, que até 2010 ainda não havia sido oficializado, constituiu um importante instrumento para o CEPA (Conselho Estadual de Política Agrícola), visto que os encaminhamentos do setor ocorrem via Câmara Técnica de Grãos que atende a outras cadeias produtivas simultaneamente.

Assim, o COMTRIGO se tornou um importante foro de discussão dos entraves da cadeia produtiva e, apesar de informal, constituiu o logotipo principal da política para o trigo em Minas Gerais. Da mesma forma, esse projeto se tornou o “carimbo” da presença mineira nas reuniões da Câmara Técnica Setorial de Culturas de Inverno do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Tornou-se também o título dado ao informativo semanal produzido pela SEAPA e divulgado aos participantes da cadeia, o Informativo COMTRIGO.

Soma-se ainda a necessidade de alinhamento com a política nacional que respondia especialmente às demandas dos maiores estados produtores. Daí a reivindicação do setor para que Minas Gerais obtivesse representação na Câmara Setorial de Culturas de Inverno em Brasília-DF. Com isso, outras questões puderam ser abrangidas, como a solicitação de verba do MAPA para a ampliação da pesquisa e

tecnologia no Estado de Minas Gerais e maior acesso do setor mineiro aos instrumentos nacionais de política agrícola e abastecimento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trigo apresenta grande destaque no cenário da produção agrícola mundial, sendo esse considerado um nutriente essencial à alimentação humana. Frente a essa realidade, o consumo do trigo em grande parte do mundo gera motivo de grande preocupação governamental, resultando na criação de políticas que fomentem o setor produtivo do trigo.

Historicamente, o Brasil nunca foi capaz de obter a autossuficiência na produção de trigo, mesmo sendo ele caracterizado como um dos grandes produtores mundiais agrícolas de diversas culturas. Tal situação pode ser considerada preocupante na medida em que o país se depara com um permanente crescimento do consumo de farinhas e demais derivados de trigo, além do peso negativo que as importações desse cereal exercem sobre a balança comercial brasileira.

Desde a década de 1960, o Estado teve papel fundamental no desenvolvimento do setor produtivo do trigo através de crédito, subsídios e de uma política regulamentadora altamente restritiva. Isso levou ao surgimento de distorções no mercado que impactaram no setor quando da sua desregulamentação, somado ao agravante da falta de um programa de governo direcionado à abertura comercial.

Desde então, o apoio governamental tem sido redirecionado para a PGPM e para políticas públicas voltadas à melhoria na infraestrutura, ao desenvolvimento de tecnologias específicas e à atenção especial para a tributação do setor. Como exemplo de políticas de fomento ao setor, cabe enfatizar a contribuição dada pelo Plano de Revitalização da Triticultura Nacional responsável pelo aumento da produção tritícola nacional nos últimos anos. Além disso, verificou-se uma ação do MAPA em conformidade com os estudos que há muito defendiam a criação de um novo pólo produtivo de trigo na região do Cerrado. Sendo esse novo pólo um requisito obrigatório na conquista do autoabastecimento de trigo pelo país.

Isso se deve em grande parte à impossibilidade de um volume de produção nacional suficiente, somado à dificuldade de se atender à qualidade demandada pelo mercado interno. Essa impossibilidade é causada em grande maioria pelo “elo produção” da cadeia de trigo, devido à pouca capacidade de organização e da falta de uma política direcionada que fortaleça esse setor. Diante dessa realidade, o Brasil necessita importar o trigo estrangeiro para suprir a demanda interna.

A possibilidade do plantio do trigo no Cerrado foi uma das grandes conquistas para a produção tritícola nacional, já que essa região é responsável por elevar os patamares de produtividade do cereal no país. Amparada por cultivares adaptadas e por tecnologia de cultivo, a qualidade do trigo do Cerrado supera a daquele produzido na região tradicional.

Minas Gerais é um forte exemplo de Estado produtor tritícola do Cerrado. O Estado mineiro é responsável pela obtenção de um expressivo aumento proporcional de sua produção. Dessa forma, Minas Gerais se destacou através de suas políticas de fomento ao setor, caracterizadas por uma forte articulação e interrelação político-institucional entre as agências governamentais do estado e os participantes da cadeia produtiva mineira de trigo.

É importante ressaltar que a política mineira para o trigo não se destacou no Estado para Resultados, o planejamento estratégico do estado de Minas Gerais e seu novo modelo de governança, o Choque de Gestão, no período analisado. Os motivos disso não foram objeto de análise deste trabalho, sendo interessante que possam ser mais profundamente estudados futuramente. Apesar disso, a relação político-institucional que se firmou entre os órgãos públicos mineiros e a cadeia do trigo se mostrou de caráter neocorporatista por diversos aspectos.

Dentre eles, pode-se citar a inicial demanda do setor industrial que conseguiu obter resposta efetiva das agências governamentais mineiras. A resposta foi dada tendo em vista o grande potencial de incentivo à economia e do aumento da geração de empregos e arrecadação de tributos por meio desse segmento produtivo. Isso se configurou em uma troca de interesses em ambos os lados, mostrando-se a SEAPA permeável aos grupos de interesse e, ao mesmo tempo, filtrando as demandas de acordo com o seu Plano Diretor.

Pode-se citar também o fato das políticas mineiras se mostrarem específicas, como as referentes à organização do setor, e até mesmo pontuais em alguns casos, como a definição de produtos específicos a terem a tributação diminuída. Além disso, outro aspecto se refere ao papel desempenhado pelos moinhos de Minas Gerais. O que antes era papel do Estado durante a regulamentação, como estabelecer contrato futuro com o produtor, além de determinar a quantidade e qualidade do trigo produzido, passou às mãos da iniciativa privada.

Além disso, a interrelação ocorreu por meio do nível mesocorporatista, visto que as negociações se davam entre entidades privadas que representam um segmento

econômico (ABITRIGO, SINDITRIGO, ATRIEMG, etc.) e agências governamentais (SEAPA, SEF, EMATER, etc.). A relação abrangia, dessa forma, grupos de interesse setoriais ou de nível intermediário, o que caracteriza o mesocorporatismo.

É importante salientar que há muitas falhas ainda existentes nesse “exemplo” mineiro de incentivo para o trigo. Apesar do papel importantíssimo da SEAPA na organização da cadeia, tal como a criação de instituições representativas e a conexão entre os elos do setor, pode-se citar a falta do lançamento de um programa oficial de governo voltado para a triticultura mineira. E, como resultado dessa lacuna, as ações da SEAPA se caracterizaram como respostas a demandas muito específicas na oportunidade do seu encaminhamento. Assim, careceu da execução de um planejamento global, mesmo que este tenha sido já elaborado e estivesse à disposição da Secretaria.

Atualmente a cadeia produtiva do trigo tem enfrentado grandes desafios diante do aumento da competitividade. Desde a implantação do Mercosul, o país tem sofrido com a importação do trigo argentino devido à preferência deste pelos moinhos nacionais, tanto em termos de qualidade, quanto em termos de preço. Tal fato pode ser caracterizado como uma ameaça à queda da produção do trigo nacional, já que alimentados pela insegurança, os produtores optam pelo plantio de outro produto que lhe traga mais rentabilidade. Com isso, procurando reverter esse cenário de competitividade crescente, o governo inseriu a cadeia do trigo na agenda de ações da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), resultando em primeira instância na criação do Comitê Executivo. Em suma, essa iniciativa do governo foi de grande importância, já que o setor privado, trabalhadores e empresários possuem representatividade no Comitê Executivo. Com isso, podem participar de foros de discussão que são responsáveis pela definição de políticas públicas para o agronegócio brasileiro. A Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Culturas de Inverno do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), é uma realidade de quão importante é a representatividade do setor privado nos fóruns de discussão. A representatividade dada por trabalhadores e empresários à participação na Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Culturas de Inverno, tem se mostrado bastante eficiente no encaminhamento de demandas e a discussão dos entraves do setor tritícola perante o governo. A política de garantia de preços mínimos é um resultado da integração entre Comitê e Câmara. Além de demais resultados, essa parceria é responsável por diversas medidas que se configuram no suporte governamental mais relevante ao elo da produção tritícola.

A autossuficiência é para a cadeia tritícola nacional uma possibilidade de fortalecimento desse setor, já que o não alcance dessa, impossibilita a obtenção de políticas direcionadas especialmente ao elo mais frágil, o produtivo. As grandes conquistas alcançadas pelo setor produtivo de trigo no Brasil, como o plantio no Cerrado, responsável por grande parte da produção nacional, e ações de políticas de fomento ao setor, ainda não são satisfatórios para o alcance da autossuficiência. Essa só será conquistada quando os principais fatores que impedem o desenvolvimento do grande potencial de produção forem sanados. A precariedade da logística e infra-estrutura de armazenagem e transporte, o distanciamento entre os elos da cadeia produtiva e a necessidade de reavaliar a classificação da qualidade tecnológica do trigo nacional são os fatores que impedem a reversão do quadro de insuficiência do abastecimento interno desse cereal pela produção nacional. Dessa forma, a autossuficiência pode ser encarada como um desafio, já que exigirá um apoio político institucional de vários estados, e a ação conjunta de inúmeras entidades governamentais e privadas.

7. REFERÊNCIAS

AGRIANUAL 2005: *anuário da agricultura brasileira*. São Paulo: FNP Consultoria e Agroinformativo, 2005. 521 p.

ARAÚJO, A. M. C.; TÁPIA, J. R. B. Corporativismo e neocorporativismo: exame de duas trajetórias. *BIB: boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 3-30, 1991.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DO TRIGO – ABITRIGO. Catálogo de empresas e dirigentes da indústria de moagem de trigo do Brasil. Brasília, 1993 *apud* RAMALHO JÚNIOR, Álvaro. *Complexo agroindustrial, grupos de interesses e políticas públicas: o caso do trigo no Brasil*. 1994. 235f. (Doutorado em Ciência Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

BRUM, Argemiro Luís; MULLER, Patrícia Kettenhuber. A realidade da cadeia do trigo no Brasil: o elo produtores/cooperativas. *Revista de Economia Rural*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 145-169, jan./mar. 2008.

CARGNIM, Adeliano. Progresso genético em trinta anos de melhoramento do trigo em Minas Gerais. 2007. 61 f. Tese (Doutorado em Genética e Melhoramento) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de. *Estabilização dos preços agrícolas no Brasil: a política de garantia de preços mínimos*. São Paulo: IEA, 1994. 170p. (Estudos agrícolas; 1).

CAWSON, Alan. Corporatism and Welfare: social policy and state In: *Studies in Social Policy and Welfare* n° xviii, London, 1982.

CAWSON, Alan. Varieties of corporatism: The importance of meso-level of interest intermediation In: *Organized interests and the state: studies in meso- corporatism*. London: Sage Publication, 1985.

CEPA. *Plano setorial do trigo*. Belo Horizonte. 2007. 13 p.

COLLE, Célio Alberto. *A cadeia produtiva do trigo no Brasil: contribuição para a geração de emprego e renda*. 1998. 153 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) –

Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

COMTRIGO. Carta à Câmara Setorial de Culturas de Inverno do MAPA. *Assunto: Desenvolvimento da triticultura em Minas Gerais em Brasília-DF* – 18/02/2009. Belo Horizonte, 2009.

COMTRIGO. *Estudo para o desenvolvimento da competitividade da cadeia produtiva do trigo em Minas Gerais*. Belo Horizonte: ECCON, 2004. 79 p. (Relatório final).

COMTRIGO. *Memória de reunião Projeto COMTRIGO- 18/03/2005*. Belo Horizonte, 2005.

COMTRIGO. *Relatório/resumo da reunião do COMTRIGO de 11/07/2007*. Camaru/Uberlândia, 2007.

COMTRIGO. *Resumo da Proposta do Programa COMTRIGO*. Belo Horizonte, 2006.

COMTRIGO. *Resumo das conclusões da reunião do dia 02/02/2006*. Belo Horizonte, 2006.

DE JANVRY, A. The agrarian question and reformism in Latin America. Baltimore: Jhon HopKins Univ. Press, 1981 *apud* RAMALHO JÚNIOR, Álvaro. *Complexo agroindustrial, grupos de interesses e políticas públicas: o caso do trigo no Brasil*.

DELGADO, Guilherme da costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Icone Ed.; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1985. 240 p.

FRAUSINO, Carlos Cesar Marques. *Mudanças institucionais e a indústria do trigo: (1987-1983)*. 1995 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

FRONZA, Vanoli. Cultivo do trigo no Cerrado. *Irrigação e Tecnologia Moderna*. Belo Horizonte, n. 81, p. 24-25, 2009.

GRIEDER, A. A cultura do trigo em Minas Gerais. *Boletim da Agricultura, Zootecnia e Veterinária*, Belo Horizonte, v.2, p. 18-45, 1929 *apud* CARGNIM, Adeliano. *Progresso genético em trinta anos de melhoramento do trigo em Minas Gerais*. 2007. 61 f. Tese

(Doutorado em Genética e Melhoramento) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Apresenta produtos e serviços relativos a dados estatísticos. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em: 10 set. 2010.

KIRSCHNER, A. M. J Macêdo: grande grupo moageiro brasileiro – estratégias durante a regulamentação estatal e na pós-desregulamentação. In: Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e VI Congresso Internacional de História de Empresas, 2003, Caxambu. CDROM Anais, 2003.

KNIGHT, Peter T. Substituição de importação na agricultura brasileira: a produção de trigo no Rio Grande do Sul. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v.1, n. 3, p.71-101, set./dez., 1971.

MINAS GERAIS. Ofício nº. 615 de 26 de maio de 2009. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. p.6.

MULLER, Geraldo. *Insistindo na recência do CAI brasileiro*. Revista de economia política, São Paulo, v. 3, n. 10, p. 145-153.

OFFE, C. *The attribution of public status of interest groups: observations on the west German case*. In: BERGER, SUZANE (Ed.). *Organizing interests in wetern Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981. p. 123-158.

Política de Desenvolvimento Produtivo. 2010. Apresenta informações referentes ao setor de produção. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br>>. Acesso em 17 set. 210.

Portal Conab. Desenvolvido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Apresenta conteúdos e serviços direcionados à produção agropecuária. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 15 set. 2010.

Portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e abastecimento. 2004. Apresenta produtos e serviços voltados à produção agropecuária. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2010.

RAMALHO JÚNIOR, Álvaro. *Complexo agroindustrial, grupos de interesses e políticas públicas: o caso do trigo no Brasil*. 1994. 235f. Tese (Doutorado em Ciência

Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, Indiana, v. 36, n. 1, p. 85-131, jan. 1974 *apud* SILVA, José Graziano da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP, 1996. 217 p.

SCHMITTER, P. C. Neocorporativismo e Estado. *Revista Espanhola de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, v. 31, p. 47-48, 1985 *apud* RAMALHO JÚNIOR, Álvaro. *Complexo agroindustrial, grupos de interesses e políticas públicas: o caso do trigo no Brasil*. 1994. 235f. (Doutorado em Ciência Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

Secretaria de Estado Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Apresenta produtos e serviços voltados à produção agropecuária. Disponível em: <<http://www.sa.df.gov.br>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

SEMENIUK, Olga. Farinha de e trigo: tendência sde mercado 2010/2011. Apresentação de slides realizada pela Intercrop Commodities Brokerage em agosto de 2010.

SILVA, José Graziano da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP, 1996. 217 p.

SOARES, Ricardo Pereira. Avaliação econômica da política tritícola de 1967 a 1977. Brasília: Comissão de Financiamento da produção, 1980. 140 p.

SORJ, Bernardo. Estado e classes sociais na agricultura brasileira. 2. Ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986. 162 p. (Agricultura e sociedade).

SOUZA, M. A. Controle genético e resposta ao estresse de calor de cultivares de trigo. 1999. 152 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 1999 *apud* CARGNIM, Adelião. Progresso genético em trinta anos de melhoramento do trigo em Minas Gerais. 2007. 61 f. Tese (Doutorado em Genética e Melhoramento) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

ZANDONADI, Renato. *Consumo interno de trigo. Trigo e Soja*. Porto Alegre, n. 39, p. 8-11, fev. 1979 *apud* COLLE, Célio Alberto. *A cadeia produtiva do trigo no Brasil: contribuição para a geração de emprego e renda*. 1998. 153 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.