



## **Institutional Changes and Coordination in the Wheat Netchain in Brazil**

**Bruno Benzaquen Perosa**

Mestrando em Engenharia de Produção no DEP-UFSCAR  
Rodovia Washington Luis, Km 235 – Caixa Postal 676  
CEP 13565-905  
E-mail: bruno@perosa.com.br

**Luis Fernando de Oriani Paulillo**

Prof. Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da UFSCAR  
Rodovia Washington Luis, Km 235 – Caixa Postal 676  
CEP 13565-905  
E-mail: dlfp@power.ufscar.br

### **Abstract**

The wheat netchain, as most of the Brazilians agrichains, had its institutional environment completely transformed after 1990, when the economy was open and estate stopped to regulate this sector (deregulation). These institutional changes impacted on both the organizational and the technological environment. This paper aims to explain the way this process has occurred highlighting the impacts of the institutional changes on the coordination of the netchain. To understand this process this study aims to illustrate the connection between the institutional changes and improvement on the coordination in a way to explain which factors were responsible for the recent recuperation of the wheat agricultural activity in Brazil. This analysis will be done using the New Institutional Economics (NEI) approach that provides an efficient tool for analyzing institutional and organizational environments.

**Key words:** wheat, institutional environment, coordination, NEI



## MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E COORDENAÇÃO NA CADEIA DO TRIGO NO BRASIL

**Bruno Benzaquen Perosa**

Mestrando em Engenharia de Produção no DEP-UFSCAR  
Rodovia Washington Luis, Km 235 – Caixa Postal 676  
CEP 13565-905  
E-mail: bruno@perosa.com.br

**Luis Fernando de Oriane Paulillo**

Prof. Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da UFSCAR  
Rodovia Washington Luis, Km 235 – Caixa Postal 676  
CEP 13565-905  
E-mail: dlfp@power.ufscar.br

### Resumo

A cadeia do trigo, tal como a maioria das cadeias agroindustriais brasileiras, sofreu profundas mudanças em seu ambiente institucional a partir de 1990, quando os processos de abertura econômica e desregulamentação atingiram a este segmento. Essas mudanças impactaram tanto o ambiente organizacional como tecnológico dessa cadeia. Este artigo buscará explicar a forma como esse processo ocorreu ressaltando os impactos que as mudanças institucionais tiveram sobre a coordenação da cadeia do trigo brasileira. Concentrando seus esforços sobre essa importante variável organizacional, o presente estudo buscará relacionar mudanças institucionais e melhora na coordenação de forma a explicar quais fatores poderiam ser responsáveis pela recente recuperação do setor agrícola de produção de trigo. Essa análise será feita utilizando o marco teórico da Nova Economia Institucional (NEI) que fornece um eficiente aparato para análises do ambiente institucional e organizacional.

**Palavras-chave:** trigo, ambiente institucional, coordenação, NEI

### I. Introdução

O início da década de 90 foi marcante para quase todos os setores da economia brasileira. Dois macro-processos alteraram de forma significativa a vida dos agentes econômicos. A abertura econômica eliminou grande parte das barreiras que restringiam as operações com o exterior, criando boas oportunidades para setores competitivos mas, por outro lado, colocando setores mais deficientes em grandes dificuldades. Ao mesmo tempo ocorre a desregulamentação de vários setores, fato que enseja uma profunda transformação no ambiente institucional que regulamentava esses segmentos.

No setor agroindustrial esses processos criaram profundas mudanças, já que as cadeias funcionavam sob forte intervenção estatal além de ter o fluxo de importação e exportação de seus produtos intensamente controlado pelo Estado. Neste período marcado pela forte regulação estatal na agropecuária, a cadeia do trigo foi uma das que sofreram maior intervenção. Essa situação só vai mudar a partir de 1990. A abertura econômica que se inicia nesse ano e a posterior entrada em vigor do Mercosul colocam os agentes dessa cadeia em um



novo ambiente competitivo. Essas mudanças ocorreram simultaneamente à desregulamentação do setor, colocando os agentes dessa cadeia frente a uma profunda transformação no ambiente institucional.

Vários estudos apontam a cadeia do trigo como uma das que mais foram reguladas neste período. Desde 1967 quando os militares aprovaram o Decreto de Lei 210, esse setor passou a ter suas operações completamente controladas pelos órgãos estatais, destacando-se aí o DTRIG (Departamento do Trigo) e a SUNAB (Superintendência Nacional de Abastecimento). Tal legislação atribuía enorme poder ao Estado, que controlava tanto as operações com o trigo nacional, como sua importação e posterior distribuição para os moinhos brasileiros.

Esse poder onipresente do Estado deixou profundas marcas na forma como os agentes desse setor se organizaram. A falta de interação entre eles levou a uma situação, onde a comunicação entre os diferentes elos e mesmo dentro um mesmo elo, era muito restrita. Qualquer relação entre os agentes era intermediada pelo Estado. As poucas organizações representativas existentes concentravam sua atuação na atividade de *lobby* junto ao governo. Dessa forma, a única forma de coordenação existente nesse período era feita pelo Estado.

Os dois segmentos mais afetados por essas duas mudanças, abertura econômica e desregulamentação do setor, foram o agrícola e o moageiro. O primeiro era fortemente protegido pelas políticas estatais tendo desde o financiamento à sua produção facilitado até subsídios diretos na compra do grão. Tais benefícios eram obtidos sem qualquer exigência quanto à qualidade do grão produzido. Havia nesse momento uma grande preocupação com a produtividade em detrimento da qualidade. O setor moageiro também tinha sua atuação dirigida pelo Estado. A compra do trigo tinha de ser realizada respeitando um complexo sistema de cotas que se baseava em critérios de equidade entre zonas de consumo e zonas produtoras. O acesso ao grão importado, de qualidade superior, era extremamente restrito, não restando a esses agentes outra opção senão fazer o possível com o grão que lhes estava disponível.

No momento em que esses setores são desregulados e passam a ter novos concorrentes, há um período de adaptação em que os agentes brasileiros buscam se articular de forma a sobreviver no novo ambiente competitivo.

O elo básico, a triticultura, foi quase dizimado já que tinha sua competitividade fortemente apoiada na legislação estatal (grandes subsídios) e na falta de concorrentes mais eficientes. O setor moageiro não sofreu tanto pois já havia se modernizado e a partir desse momento passa a ter mais independência para comprar trigo de melhor qualidade oriundo de outras zonas produtoras.

Os anos seguintes confirmam essa deficiência de competitividade do setor agrícola que viu sua produção declinar de forma brusca. Os baixos preços internacionais do trigo, juntamente com o câmbio supervalorizado que barateava o preço do trigo importado, derrubaram a cotação do grão no mercado interno levando boa parte dos agricultores a substituir o trigo por outras culturas. Somente em 1996 que a cotação internacional se eleva, melhorando a cotação do trigo no mercado nacional. Em janeiro de 1999, a desvalorização cambial eleva ainda mais os preços do trigo importado. Com isso o cultivo do trigo se torna mais atraente aos agricultores brasileiros. Desse momento em diante a triticultura nacional passa a esboçar uma reação mais sustentada, tendo no ano de 2003 atingido a segunda maior safra da história.

Não resta dúvida que os preços mais elevados jogaram um importante papel na recuperação da produção nacional de trigo. Porém, uma série de indícios aponta para outras mudanças como fatores relevantes na explicação da retomada da triticultura no Brasil. A partir de 1999 se intensifica o diálogo entre setor agrícola e moageiro. O chamado Plano de



Recuperação da Triticultura Nacional, lançado naquele ano, é um indicador importante dessa articulação. Os chamados fatores organizacionais, a partir de 1999, apresentam uma melhora considerável e começam a influenciar a competitividade da atividade tritícola. Uma consequência dessa maior coordenação teria sido a introdução de novas variedades de trigo, que melhor atendem às demandas dos segmentos mais avançados nas regiões tradicionais e em novas regiões produtoras.

Existem vários indícios apontando para uma melhora do processo de coordenação da cadeia do trigo brasileira nos anos seguintes à abertura e a desregulamentação. O presente trabalho apresenta alguns resultados de um primeiro esforço de sistematização dos fatores que determinaram este movimento, através da identificação de algumas variáveis do ambiente institucional tritícola brasileiro. Após este apontamento, o trabalho avança para uma análise da influência que essa transformação teve sob o desempenho da triticultura nacional no período seguinte a 1990 e, principalmente, na recuperação da triticultura que se observou no Brasil de 1999 a 2003. Esse fenômeno ainda pouco estudado vem se mostrando bastante consistente e reacende o antigo debate sobre a viabilidade da triticultura brasileira frente aos fortes concorrentes internacionais.

Para o entendimento das mudanças no ambiente organizacional, principalmente da coordenação, será utilizado o marco teórico da Nova Economia Institucional (NEI), relevando tanto a fase de controle mais intenso do Estado até o contexto mais recente de auto-regulação da cadeia tritícola, na qual o Estado e suas agências públicas têm novos tipos de inserções.

O artigo está dividido em cinco itens. No item I se encontra a introdução onde se busca contextualizar o ambiente e os agentes que conformam a cadeia do trigo. O segundo item trata do referencial teórico que norteia este estudo.

No item III está o corpo do trabalho, onde são tratadas as mudanças institucionais e de coordenação no setor estudado. O procedimento metodológico que tornará essa análise possível terá como ponto de partida uma revisão da bibliografia existente sobre o assunto, cotejada por entrevista de cunho qualitativo com representante dos agentes econômicos envolvidos no processo. Para tal, foram realizadas entrevistas com executivos do setor moageiro.

O item III estará dividido em duas partes. Inicialmente será apresentada uma breve periodização da conformação da cadeia e de como esta funcionava até 1990. A seguir será feita uma análise das principais mudanças ocorridas no ambiente institucional no período seguinte a abertura econômica e a desregulamentação da cadeia por volta de 1990.

Paralelamente será mostrado o desenvolvimento da coordenação nessa cadeia buscando-se traçar um paralelo entre esta e as mudanças no ambiente institucional tanto no período anterior como posterior a 1990. Finalmente, se procurará mostrar como a melhora na coordenação dessa cadeia influenciou na recuperação da atividade agrícola do trigo no Brasil a partir de 1999.

No item IV estão as considerações finais. No item V estão as referências bibliográficas.

## **II. Referencial teórico**

### **A NEI e a coordenação em cadeias agroindustriais**

O estudo das instituições tem sido de grande utilidade no entendimento de como se organizam as atividades econômicas.

O trabalho desenvolvido por Coase e publicado em 1988 foi pioneiro e serviu de referência para uma série de autores que posteriormente viriam a dar forma a Nova Economia Institucional (NEI). Segundo Azevedo (2000: 35), estes podem ser divididos em duas



correntes de acordo com o nível de análise que desenvolvem: ambiente institucional e estrutura de governança. O primeiro grupo se concentra sobre as macro-instituições (que estabelecem a base para a interação entre os seres humanos) e o segundo sobre as micro-instituições (que regulam uma transação específica). No primeiro estariam autores como o já citado Douglas North e Barry Eichengreen e no segundo estariam os autores ligados à chamada Economia dos Custos de Transação (ECT) tendo como seu grande representante Oliver Williamson.

Ao tratar dos custos das transações, a ECT ressalta a importância da coordenação como um eficiente redutor de custos já que permite melhorar a eficiência dentro dos segmentos produtivos e com isso reduzir os custos internos, melhora (faz mais rápida) a capacidade de adaptação da cadeia a mudanças no ambiente institucional e diminui os custos decorrentes de conflitos entre fornecedores e consumidores da cadeia. Neste sentido Farina & Azevedo & Saes (1997: 178) afirmam que “...num ambiente de integração produtiva e de mercados, a capacidade de coordenação torna-se fundamental já que através desta, um sistema agroindustrial pode se adaptar mais rápido às mudanças de ordem legal, restritiva (por parte do consumidor) e tecnológicas”.

Uma característica importante da coordenação está no fato desta não ser “uma característica intrínseca dos sistemas produtivos, mas, sim, uma construção dos agentes econômicos” (Azevedo, 2000: 35). Essa “construção” se verifica no decorrer das transações entre os agentes. A forma como essas transações se dão é em grande parte influenciada pelo ambiente institucional onde atua esta cadeia. O ambiente institucional aqui mencionado engloba a legislação que regula o setor, as condições macroeconômicas (crédito, juros, câmbio e tributação), questões externas (subsídios, protecionismo e acordos comerciais) e fatores ligados à infra-estrutura (transporte e armazenagem). Utilizando o jargão da ECT, a estrutura de governança (contratos) que regem a relação entre os agentes deve ser adequada aos atributos da transação, levando-se em conta o arranjo institucional vigente. Assim, estabelece-se uma forte relação entre ambiente institucional e a coordenação da cadeia. Quanto mais bem adequada estiver essa estrutura de governança, menores serão as possibilidades de burla ou de não cumprimento dos termos acordados entre as partes. Isso vem a reduzir os custos inerentes a transação.

Da mesma forma como a coordenação é influenciada pelo ambiente institucional, este pode ser alterado pela última. Um bom exemplo disso é a pressão que entidades representativas (os atores coletivos da cadeia) podem exercer sobre uma determinada instituição como o governo, no sentido de reduzir impostos, melhorar a infra-estrutura, impor barreiras à importação, etc... A forma como esses grupos de interesse se relacionam com os órgãos governamentais também vem sendo amplamente estudada dentro da Nova Economia Institucional. A chamada abordagem neocorporatista busca explicar como essa relação entre o estado e os grupos de interesse se desenvolve e acaba por gerar mudanças que beneficiam os setores em questão. Sobre isso Belik (1997: 4) classifica o corporatismo como “...um sistema de representação de interesses em que as decisões são tomadas sob consenso.” Esse é um ponto importante já que o senso comum leva a maioria das pessoas a interpretar essa relação como algo promíscuo, uma via de mão única, onde os grupos de interesse pressionam e os órgãos governamentais cedem. Assim, “não se trata portanto de ver a política pública governada pela ação dos *lobbies* mas sim o legítimo jogo de interesses atuante em um contexto em que o governo exerce a seletividade na distribuição de recursos e benefícios”. (Belik, 1997: 7)

A relação entre coordenação e o ambiente tecnológico também é marcante. De forma indireta isso pode ocorrer através da relação acima citada entre os grupos de interesse e os órgãos governamentais levando a um maior investimento das instituições de pesquisa estatais



ou mesmo a um melhor direcionamento deste, de modo a melhor atender as necessidades do setor. De forma mais direta (sem passar pelas instituições do governo), a coordenação também permite que os diferentes elos da cadeia se comuniquem e com isso as demandas de setores mais avançados possam ser transmitidas de forma rápida e clara aos segmentos a montante. Com isso esses setores podem ajustar sua produção de acordo com as necessidades do restante da cadeia.

A relação existente entre a coordenação, ambiente institucional e tecnologia se mostra relevante no sentido de que repercute de forma intensa na competitividade da cadeia produtiva. As melhoras de eficiência obtidas a partir da coordenação reduzem os custos de transação, melhoram o ambiente institucional e possibilitam melhoras tecnológicas que permitem a cadeia produzir de forma mais eficaz (que melhor atende as demandas dos consumidores) e eficiente.

### III. Ambiente Institucional e Coordenação da Cadeia do Trigo no Brasil

#### III.1 Regulação estatal

A Cadeia Triticola brasileira sempre foi fortemente regulamentada pelo Estado. O entendimento desse período de “fúria regulatória”<sup>1</sup> é fundamental para se compreender a forma como essa cadeia reage quando da abertura e da desregulamentação.

A partir de 1908 o governo já começa a implementar medidas visando o incentivo a produção de trigo. Porém, nesse primeiro momento, ainda não há um aparato de controle e atuação mais efetivo. Isso só ocorre em 1944 com a criação do SET (Serviço de Expansão do Trigo). É através desse órgão e de suas extensões, que o governo atuará sobre o setor triticola até o início da década de 90. Para melhor entender esse período cabe uma periodização do papel estatal na cultura do trigo da criação do SET até o desmonte desse aparato em 1990.

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

Baseado em Mendes (1994)

<sup>1</sup> O período de regulação estatal foi intenso em muitos setores da agropecuária brasileira. Como forma de expressar essa situação, Belik cunhou o termo “fúria regulatória”, que retrata o empenho do Estado e suas agências públicas nas diversas cadeias agroindustriais. Essa atuação ocorreu de diversas formas tanto no plano financeiro (concessão de crédito subsidiado, redução ou isenção de impostos, redução de taxas de exportação e importação etc.) como organizacional (formação de superintendências regionais, câmaras setoriais e de exportação, como a Cacex, entre outras). A cadeia triticola é um dos casos em que a fúria regulatória ocorreu, a exemplo de outros setores estratégicos para a economia brasileira, como a cadeia da cana-de-açúcar, da pecuária leiteira, entre outras.



Fica clara a forte intervenção do Estado no setor a partir de 1952 quando o Banco do Brasil passa a ter o monopólio da importação e passa a repassar o trigo para os moinhos baseado num severo e rígido sistema de cotas. Em 1962, o Banco do Brasil também passa a controlar o comércio do trigo nacional. Mas, sem dúvida, o momento de maior intervenção se verifica em 1967, quando é promulgado o Decreto de Lei 210. Com este decreto, o governo militar, além de efetivar, amplia a ação dos órgãos já criados até então. As principais ferramentas desse aparato são o DTRIG e a SUNAB.

Desse momento até 1990, a cadeia do trigo foi completamente coordenada pelo Estado. A única interação ocorria com o Estado ou através deste. Praticamente não havia contato entre os diferentes segmentos que compunham essa cadeia. Uma séria consequência disso se deu sobre o ambiente tecnológico. A variedade de trigo plantada no Brasil não atendia a necessidade dos setores mais avançados de processamento. Esse fenômeno ficou claro a partir de 1990 quando os moinhos passam a ter a opção de importar variedades de trigo mais adequadas as suas necessidades deixando o setor tritícola brasileiro em uma situação muito difícil. Não se pode omitir o fato de que as condições tarifárias, cambiais e a cotação internacional do grão também eram extremamente desfavoráveis aos produtores brasileiros. Ainda assim, fica clara a deficiência do elo básico da cadeia em atender a demanda dos demais segmentos.

A interação dos grupos de interesse com o governo foi marcante nesse período. Em levantamento realizado por Ramalho (1994) se demonstra de forma detalhada como os representantes desse segmento mantiveram uma relação estreita com os órgãos que regulavam a cadeia. Essa relação se consolidou de uma forma que, mesmo nos anos 80, quando a fúria regulatória estatal na cadeia tritícola perde força, abrindo espaço para um modo de auto-regulação entre os agentes atuantes (Belik, 1997), ainda se observa uma forte interação entre os representantes da cadeia e a burocracia do DTRIG, do Banco do Brasil e da SUNAB.

### III.2 Desregulamentação e Abertura Econômica

Tendo em consideração o papel soberano exercido pelo Estado neste período, não é difícil imaginar a reviravolta que a saída desse agente causou na cadeia. A brusca mudança no ambiente institucional teve sérias consequências sobre a forma como os agentes atuavam. Segundo Farina et. al. (Farina & Azevedo & Saes, 1997: 173) “... a mudança no ambiente institucional provocou mudanças nas estruturas de governança, na estrutura do mercado e, finalmente, nas estratégias das empresas.” Por serem mais regulados até então, os elos mais afetados da cadeia foram o agrícola e o moageiro.

O aspecto mais relevante da ação estatal no setor era, sem dúvida, a forte política de subsídios à produção agrícola. A desregulamentação interrompe essa política deixando os agricultores do setor completamente perdidos. A cultura do trigo deixa de ter uma política específica de financiamento, como ocorria até então, e passa a dispor unicamente dos instrumentos de financiamento presentes na PGPM (Política Geral de Preços Mínimos) e do PEP (Premio de Escoamento da Produção). Também cessam as políticas que regulavam os outros elos da cadeia. Em outras palavras, a cadeia do trigo deixa de ter uma política exclusiva e passa a ser orientada por um conjunto de políticas que muitas vezes apresentavam objetivos conflitantes. Para melhor entender essas políticas e as mudanças no ambiente institucional que impactaram sobre as mesmas, optou-se por dividi-las em três grupos básicos: *política comercial* (tarifas de importação e formas de proteção da cadeia brasileira), *política agrícola* (sustentação de renda, redução de risco e incentivo a adoção de técnicas); *políticas macroeconômicas* (taxa de câmbio, juros para compra do trigo e tributação). Divisão



semelhante foi feita em estudo realizado pelo PENSA-USP (Azevedo & Giordano & Borrás, 1998).

*Política Comercial* – no que tange à questão tarifária, a abertura teve impactos extremamente negativos tanto para os setores agrícola como moageiro. A situação se agrava ainda mais com o Mercosul que reduziu a tarifa externa comum para 10% para importação do trigo em grão e 12% para farinha de trigo. Com isso os setores agrícola e moageiro nacional entraram em confronto direto com a forte concorrência argentina.

O governo não adotou nenhuma forma de proteção para a cadeia brasileira. Grande parte dos agricultores brasileiros se queixa de subsídios oferecidos a produtores americanos e canadenses. De qualquer forma, não houve nenhuma ação do governo no sentido de proteger os produtores brasileiros de políticas de incentivo à produção de trigo realizadas em outros países.

*Políticas Agrícolas* – Até 1990, o setor do trigo contava com políticas de incentivo efetivas e específicas que iam desde subsídios a produção até formas vantajosas para a venda do grão. A partir da desregulamentação, essas políticas se encerram e o setor passa a dispor das mesmas políticas disponíveis para as demais cadeias agrícolas. As políticas de sustentação de renda mais utilizadas foram a PGPM e o PEP. O PGPM foi pouco utilizado até 1996 devido a problemas como o alto custo de carregamento de estoques por parte do governo. Isso ocorria devido ao risco de desvio e monitoramento. Outro fator problemático foi a baixa liquidez dos estoques de trigo já que o setor moageiro tinha a possibilidade de se abastecer no mercado externo.

Tais deficiências da PGPM levaram o governo a utilizar o PEP que em tese possibilita a manutenção dos preços mínimos além da transferência do trigo das regiões produtoras para as regiões de consumo. Assim o trigo produzido no Rio Grande do Sul que devido aos custos de transporte chegava ao mercado do sudeste com valores superiores ao produzido na argentina, passa a ser viabilizado. Existem porém alguns problemas nessa política. Há relatos de que alguns moinhos, com instalações tanto em São Paulo como no Rio Grande do Sul, utilizavam os recursos do PEP e processavam o trigo nas instalações situadas no Rio Grande do Sul. Há ainda o problema de tal política criar distorções quanto à organização regional dos moinhos. Estes acabam, levando em consideração o PEP na hora de escolher a localização de suas instalações.

O PEP tem como um de seus objetivos o estabelecimento de uma paridade entre os preços dos produtos importados e nacionais. Outra vantagem do PEP está no fato de evitar a perda do trigo em armazéns públicos. Assim, ele mantém a política de preços mínimos sem os custos de carregamento e armazenagem.

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

Outra categoria de política agrícola é a relacionada à redução de risco de quebra de safra. Essa política vem sendo implementada juntamente com políticas de incentivo à adoção de técnicas. A principal medida tem sido a redução das alíquotas para os produtores que plantarem de acordo com o programa de zoneamento agrícola. Tal programa que determina as variedades de sementes, tipos de insumos, época de semeio tende a elevar a produtividade além de reduzir o risco de quebra de safra.

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



*Políticas Macroeconômicas* – As taxas de câmbio tiveram forte influência sobre a cadeia analisada. A supervalorização da moeda nacional que marcou a passagem do cruzeiro real para a URV (Unidade Real de Valor) e posteriormente para o Real barateou as importações dizimando vários setores. A produção de trigo no Brasil pode ser incluída nesse caso. Aliado ao já mencionado fato de que a qualidade da produção nacional não atendia as necessidades dos moinhos, houve grande dificuldade por parte dos tricultores brasileiros em vender sua safra. O trigo oriundo da Argentina adentrou de forma avassaladora no mercado brasileiro, conquistando a preferência dos moinhos que passaram a dispor de matéria-prima a preços e condições de crédito mais vantajosas. O regime de banda cambial fixa dava a esses importadores grande segurança. Essa situação isolou os produtores nacionais que se tornaram um elo “fraco e desnecessário” para o restante da cadeia. Mesmo quando os preços internacionais se elevam a partir 1995 e a competitividade do setor melhorou, os tricultores brasileiros ainda tiveram dificuldade para se “reintegrar” a cadeia. Foi somente em janeiro de 1999, com a mudança da banda cambial e a desvalorização da moeda, que essa situação mudou.

As condições de crédito não colaboraram com os agentes da cadeia brasileira, principalmente os tricultores que tiveram a venda de sua produção comprometida pelas condições de crédito do mercado brasileiro. As altas taxas de juros internos, baseadas na SELIC, acabam por incentivar a compra de trigo e farinha importados com prazos de até 180 dias para o pagamento e taxas de juros de 6% ao ano (Minetto & Oorts, 1995). Com isso a importação se torna um instrumento de captação de recursos a juros mais baixos e a maiores prazos. Lideranças do setor moageiro levantam o fato de haver um grande risco nessa operação. Segundo estes, a chamada taxa LIBOR (London Interbank Offered Rate) que norteia as taxas de juros para operações de financiamento no exterior, oscila guiada por variáveis muito complexas para serem acompanhadas pelas empresas do setor. Isso tornaria operações de 180 dias muito arriscadas.

Outro ponto que compromete a competitividade da cadeia brasileira é a carga tributária. Impostos como o PIS (Programa de Integração Social) e o COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) que juntos totalizam 2,65% e que oneram os setores nacionais não incidem sobre o produto importado. Há também problemas derivados do federalismo fiscal. O exemplo mais crítico é o do Paraná que reduziu a 7% a alíquota do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação) sobre produtos importados. O trigo nacional produzido no Rio Grande do Sul paga 12% de ICMS. Vale lembrar que 37% do trigo importado chegava pelo porto de Paranaguá.

Ao se confrontar as mudanças ocorridas nessas três instâncias do ambiente institucional com o desempenho da produção de trigo no momento seguinte a abertura e a desregulamentação, verifica-se que a cadeia do trigo brasileira apresentou baixa capacidade de adaptação, bem inferior à observada na vizinha Argentina. Neste sentido, Azevedo (1998: 26) afirma “...*Em parte, o fraco desempenho recente do SAG Trigo nacional decorre de características do novo ambiente institucional, seja pela reestruturação ainda em curso frente à desregulamentação, seja pela presença de regras prejudiciais a competitividade*”.

A lentidão apresentada pela cadeia brasileira em se adaptar às mudanças institucionais supracitadas é indicador de uma coordenação pouco desenvolvida nessa cadeia. Como já analisado, a coordenação aumenta a velocidade de adaptação da cadeia.

Retomando as três categorias de mudanças institucionais citadas acima, é possível inferir uma relação entre tais eventos e o desempenho do ambiente organizacional da cadeia, marcadamente na coordenação.

As chamadas políticas comerciais brandas acabaram por isolar o elo produtivo da cadeia. Como já frisado, este, justamente pela falta de contato com os demais setores da



cadeia no período de regulamentação estatal, não estava preparado para suprir as demandas de setores mais avançados. Quando se faz a abertura de forma brusca e sem qualquer salvaguarda, os produtores nacionais ficam completamente excluídos da cadeia já que os produtores estrangeiros, cuja produção, mais adequada às necessidades do restante da cadeia, ocupam esse espaço. Algumas lideranças do setor moageiro alegam que era extremamente difícil dialogar com os produtores nacionais, já que estes resistiam em adaptar sua produção às necessidades dos processadores. Essa “cultura” atrasada, herança do aparato estatal que regulava o setor, inviabilizava o diálogo, nas palavras dos agentes moageiros.

As mudanças na política agrícola também criaram grande impacto sobre o setor. O fim de políticas específicas para cadeia e do subsídio ao consumo de trigo e derivados mudaram a dinâmica de funcionamento da cadeia do trigo, tal como ocorreu na maioria das cadeias brasileiras. A questão do financiamento à produção é ponto fundamental para entendimento desse processo. A partir da segunda metade dos anos 80 ocorre um esvaziamento da capacidade de financiamento do Estado, devido a uma série de problemas de cunho monetário e fiscal. Isso gera uma profunda diminuição no montante de crédito concedido aos agentes do segmento agroindustrial. Com isso, o mecanismo de obtenção de financiamento e de benefícios que até então vigorava, baseado no trabalho de *lobby* das entidades representativas, deixa de funcionar. “*A máquina do governo se reestruturou e as arenas decisórias passaram a ser outras, muitas delas fora dos limites do Estado.*” (Belik & Paulillo, 2001: 96).

Assim, o financiamento público foi sendo substituído pelo crédito privado que na maioria das cadeias era concedido pelos setores mais a jusante. Conseqüentemente, a coordenação nessas cadeias muda radicalmente. Sobre isso, estes autores afirmam : “Comprova-se que setores mais bem organizados lograram construir mecanismos de apoio e financiamento que não passam diretamente pela regulação do Estado. Isto é, a capacidade de captação de recursos e de integração não esteve ligada à importância do produto ou ao seu peso econômico, mas sim à auto-organização dos agentes, por tanto em um novo ambiente institucional, de governança privada.” (Belik & Paulillo, 2001: 96) Assim, os setores mais organizados conseguiram substituir de forma eficiente às formas de financiamento que antes eram feitas pelo Estado. Na cadeia do trigo, esse processo não ocorre. Isso pode ser explicado tanto pela falta de comunicação como pela possibilidade de importação do trigo em grão. Dessa forma, os produtores de trigo continuam dependendo das políticas de crédito do governo. Políticas essas que oscilavam em função de objetivos do governo, que nem sempre ficavam muito claro aos agricultores. Essa instabilidade dificultou muito o cultivo do trigo e, juntamente com o baixo preço do trigo importado, explica o declínio da triticultura nacional nos anos noventa. Nesse caso, novamente, a falta de coordenação da cadeia em questão veio a comprometer a atividade tritícola.

As políticas macroeconômicas, em especial a taxa de câmbio, também tiveram grande impacto sobre a coordenação do setor. Da mesma forma que a supervalorização cambial ocorrida em 1993 com a entrada da URV tira a competitividade dos produtores brasileiros, o principal efeito das mudanças no câmbio, em janeiro de 1999, também se deu no sentido de melhorar a competitividade do trigo nacional. Deste modo, a triticultura volta a ser um setor importante para a competitividade da cadeia como um todo. Outro fato relevante é o já citado regime de bandas cambiais flutuantes que passa a vigorar a partir de 1999.

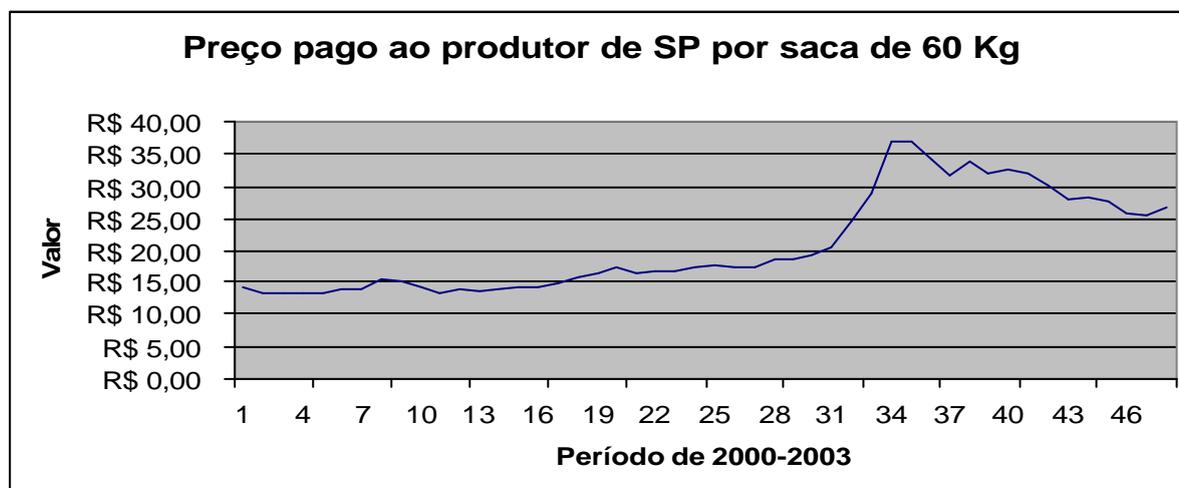
Tendo em consideração que o trigo representa cerca de 90% dos custos totais dos moinhos, a situação destes enquanto importadores de matéria-prima se tornou bastante delicada. A partir desse momento passa a haver uma preocupação por parte dos moinhos em aumentar e qualificar a produção nacional de trigo.

O Plano de Recuperação da Triticultura Nacional é resultado desse esforço. Através de uma ação coletiva que contou com a participação de vários setores representativos da cadeia



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

Outra hipótese bastante plausível para explicar esse fenômeno se apóia no fato de os agricultores brasileiros terem percebido, observando os concorrentes externos, que a produção de trigo de outras qualidades seria mais rentável além de melhor atender as necessidades dos moinhos. O chamado trigo *hard*, mais demandado pelos moinhos brasileiros por sua “aptidão” para produção de massas de qualidade, passa a ocupar áreas onde antes só se plantava trigo *soft*. As novas regiões produtoras localizadas em estados do centro-oeste e do nordeste como Mato Grosso do Sul, Goiás e Bahia mostram grande vocação para essa variedade e tem a maior parte de seus cultivares formada por trigo *hard*. Mesmo as regiões mais tradicionais vêm substituindo o trigo *soft* em seus cultivares. Isso tem permitido uma maior facilidade na comercialização do trigo com os moinhos. Também vem ocorrendo uma elevação no preço pago ao produtor de trigo. Tal fato, sem se negligenciar o aumento da cotação do grão no mercado externo e no mercado interno devido em grande parte a desvalorização cambial, pode ser considerado um indício relevante de que os moinhos estão remunerando melhor os agricultores pelo trigo mais adequado às suas necessidades. Segundo o anuário “A Agricultura Brasileira em Números”, publicado pelo Ministério da Agricultura em 2003, o preço médio pago ao produtor de trigo em grão brasileiro vêm subindo a partir de 1999. Neste ano (1999) o valor pago por Kg foi de 0,37 real. Em 2000 esse valor se repetiu e desde então apresentou grande elevação atingindo em 2003 a marca de 0,54 real/Kg. Dados do IEA referentes aos preços pagos aos produtores paulistas também apontam nessa direção (ver gráfico). Fica clara a elevação desses preços que atingem seu ápice no final de 2002, incentivando o aumento da produção que estaria por vir em 2003.



Criado pelo autor com dados do IEA



#### IV. Considerações Finais

A análise das mudanças ocorridas no ambiente institucional e dos efeitos que essas tiveram sobre a coordenação da cadeia do trigo aponta para um amadurecimento dos agentes frente à nova situação do ambiente competitivo. Fica claro que esses agentes tiveram uma enorme dificuldade em se adaptar à saída do Estado pela grande atuação deste na conformação da cadeia. Os agentes brasileiros estavam pouco preparados para atuar num ambiente aberto e desregulamentado. Ao se comparar esse processo com o que ocorreu na cadeia argentina, submetida às mudanças institucionais quase que simultaneamente à cadeia brasileira, há indicações de que os agentes do país vizinho já vinham sendo “preparados” para essa situação através de uma série de medidas que visavam a transferência das funções antes feitas pelo Estado para os agentes privados. Isso não ocorreu no Brasil e acabou por dificultar essa adaptação. Não se pode negligenciar o fato de que a Argentina era bem mais competitiva na agricultura devido a vantagens naturais, porém, não restam dúvidas de que a pouca comunicação entre o setor agrícola e moageiro dificultou a evolução do primeiro que tardou em se adaptar de forma a melhor atender às demandas de qualidade dos moinhos.

A forma como a coordenação evoluiu de 1990 a 1999 foi fortemente pautada pelas mudanças institucionais citadas. A política comercial liberal, a política agrícola instável e as políticas macroeconômicas contraditórias dificultaram esse processo. O setor agrícola ficou completamente isolado da cadeia só voltando a ser reintegrado quando, devido principalmente às mudanças no regime cambial e na própria cotação da moeda estrangeira, a importação do grão se torna mais custosa e arriscada. E foi somente em 1999, quando dessa mudança, que se estabelece uma comunicação mais sólida entre os tricultores e o restante da cadeia. Não que não houvesse nenhuma relação entre esses setores até então, mas a pouca dependência do setor moageiro em relação ao trigo aqui produzido não permitia o estabelecimento de uma linha de comunicação mais estável e institucionalizada. O que se via até esse momento eram ações isoladas realizadas em setores particulares dessa cadeia.

Os efeitos dessa melhora na coordenação sobre a produção de trigo no Brasil parecem bastante positivos. Não obstante à melhora no preço do grão que também deu grande contribuição para a retomada da triticultura, observou-se que a melhor adequação das variedades cultivadas às necessidades do restante da cadeia possibilitou uma melhora na remuneração paga aos tricultores além de uma maior facilidade na realização da venda do grão. Tais fatores foram cruciais para a retomada da triticultura que culmina em 2003. Ilustrando esse fato, o relatório semanal de conjuntura publicado pela CONAB diz: “Particularmente, acerca da aproximação entre elos de produção e de moagem de trigo, sem dúvida foi um fator motivador para o aumento da produção da safra de 2003”.(CONAB, 2003)

Essas novas variedades também possibilitaram um grande aumento na produtividade média dos cultivares nacionais que em 2003 segundo dados do IBGE atingiu 2378,1 Kg/ha (em 1990 a produtividade média era de 1.154,0 Kg/ha). Isso possibilitou que a meta traçada pelo Plano Nacional de Recuperação da Triticultura que em 2006 seria possível produzir 60% do consumo interno, fosse atingida já em 2003. Para isso houve uma grande contribuição da Embrapa que vem desenvolvendo variedades que atendam tanto as exigências de qualidade feita pelos moinhos e demais segmentos a jusante, tais como adaptadas às diferentes condições de clima e solo encontradas tanto nas regiões produtoras mais tradicionais (Paraná e Rio Grande do Sul) como nas novas regiões produtoras (Bahia, Mato Grosso do Sul, Goiás, entre outras) . Em outras palavras, o aumento da coordenação, impulsionada em grande parte



pelas novas condições do ambiente institucional, deu grande contribuição para que ocorresse uma melhora significativa no ambiente tecnológico do setor agrícola desta cadeia.

A análise precedente indica que a cadeia do trigo brasileira está se adaptando às mudanças ocorridas a partir de 1990. O ambiente institucional que num primeiro momento dificultou esse processo, a partir de 1999 passa a contribuir para o aumento na coordenação dessa cadeia. Os impactos dessa melhora na coordenação sobre a produção de trigo em território nacional foram relevantes e tem dado grande contribuição para uma recuperação da triticultura que até o presente momento vem se mostrando bastante sustentável.

## V. Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, P. F. de. *Ambiente institucional e competitividade da triticultura nacional*. Preços agrícolas, São Paulo, p. 22-26. set. 1998
- AZEVEDO, P. F. de. *Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura*. Agricultura São Paulo. IEA, São Paulo:, p 33-52, 2000
- AZEVEDO, P. F. de; GIORDANO, S. R.; BORRÁS, M. A. *O sistema agroindustrial do trigo*. In: *Competitividade no agribusiness brasileiro*. São Paulo: PENSA/FIA/FEA/USP, 1998.
- BELIK, W. *Mudanças no padrão de intervenção do Estado no complexo agroindustrial brasileiro*. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 1997, mimeo
- BELIK, W.; PAULILLO, L. F. *O Financiamento da produção agrícola na década de 90: ajustamento e seletividade*. In: LEITE, S. (org) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2001. pg 95 a 120.
- CONAB. Relatório Semanal do Trigo referente à semana de 29/09/2003 a 03/10/2003. Disponível em [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)
- FARINA, E. M. M. Q; AZEVEDO, P. F; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997. 285p.
- MENDES, A. G. *Liberalização de mercado e integração econômica do Mercosul: estudo de caso sobre o complexo agroindustrial tritícola*. Brasília: IPEA, 1994. 172p.
- MINETTO, T. ; OORTS, P. M. *A cadeia do agribusiness gaúcho do trigo*. Porto Alegre: FECOTRIGO , 1995. Mimeografo.
- RAMALHO JUNIOR, A. *Complexo Agroindustrial, Grupos de Interesses e Políticas Públicas: o Caso do Trigo No Brasil*. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, tese de doutorado, 1994.