UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E A INDÚSTRIA DO TRIGO (1987–1993)

Carlos Cesar Marques Frausino

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para a obtenção do título de Mestre em Economia, sob a orientação do Prof. Dr. Rinaldo B. Fonseca.

Campinas, dezembro de 1995

UNIDADE BC
N° CHAMADA: T/UNICAMP
F867m
V. Ex.
TOMBO BC/ 28035
PROC. 667/96
C [ ] D [X]
PREÇO R$ 11,00
DATA 23/07/96
N° CPD

CM-00095468-4

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CEDOC/IE DA UNICAMP

Frausino, Carlos César Marques
F867m Mudanças institucionais e a indústria do t rigo : 1987-1993 / Carlos César Marques Frausino. - Campinas : [s.n.], 1995.

Orientador : Rinaldo Barcia da Fonseca
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Trigo - Brasil. 2. Brasil - Indústrias. 3. Agroindústria. 4. Políticas públicas. 5. Planejamento empresarial. I. Fonseca, Rinaldo Barcia da. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

A

Virgílio e Zilda

O Tempo

Time past and time future
Allow but a little consciousness.
To be conscious is not be in time
But only in time can the moment in the rose-garden,
The moment in the arbour where the rain beat,
The moment in the draughty church at smokefall
Be remembered; involved with past and future
Only through time time is conquered.

T.S.Eliot
Four Quartets - Burnt Norton

A Economia

Economics is a science of thinking in terms of models joined to the of art choosing models which are relevant to the contemporany world. It is compelled to be this, because, unlike the typical natural science, the material to which it is applied is, in too many repects, not homogeneous through time.

J.M.Keynes
Collected Write, XIV

Agradecimentos

Ao professor Rinaldo pela orientação e pelas valiosas contribuições na elaboração deste trabalho.

Ao professor José Maria, que tem sido ao longo de anos um excelente interlocutor em questões gerais e específicas de economia e pelos estímulos à reflexão da "boa" teoria econômica.

Ao professor Otaviano Canuto, que acompanhou as primeiras fases da dissertação e deu uma "forcinha" institucional para catalisar a finalização deste trabalho.

No curso de mestrado do IE eu tive professores, na verdadeira acepção da palavra. As aulas do professor Paulo Baltar constituíram-se em exemplos de dedicação e rigor na docência; os professores Mariano Laplane e João Manuel, de diferentes maneiras e abordagens metodológicas, mostraram os limites da análise econômica.

À professora Sônia Draibe e aos professores Graziano e Renato Maluf (do CPDA/UFRRJ), que facilitaram o acesso a documentos que contribuíram para a dissertação.

À Gis e ao João Vaz pela eficiente revisão dos originais em tempo recorde.

Ao Sinésio, Maria de Fátima e ao Aurílio Caiado pelo apoio institucional na Fundação Seade.

Aos amigos do programa de mestrado do IE/Unicamp, com os quais compartilhei um período de incerteza radical, ao longo da realização dos créditos: o Jota, o Sarti e o Marcelo Pinho; a trindade mineira: Lízia de Figueiredo, Simões e o incomparável Gonzaga; o Rai, o Fernando e o João.

Aos amigos da Fundação Seade, que formaram uma verdadeira torcida organizada na fase final deste trabalho: a Maria de la Luz, o doutor Sebastião, a Paula Montagner, a Doris Low-Beer, o Wadih João, a Margareth, a Márcia Guerra, o Bob's War, o Marco Antônio, o Olavo, o Fernando, a Sandra Grigol....

À Shirlei, ao Ricardo e ao Clésio.

Ao Paulo Miadaira que me mostrou que nem só de teoria e idéias vive um mestrando em São Paulo.

À Sandra Inês, que além da preciosa e constante colaboração e solidariedade, suportou com muito afeto e paciência toda a minha (crescente) ansiedade e mau humor, presentes ao longo da elaboração desta dissertação... e pelos nossos sonhos e projetos. À minha pequena grande amiga Cá (Carolina Simões) por tudo...

Aos meu pais.

Ao apoio institucional do NEA e do NEIT do IE/Unicamp e do CNPq.

Essas pessoas e um conjunto de outras, às quais agradeço silenciosamente, foram as responsáveis por esta dissertação. Mas como é de praxe, e sempre verdade, as imprecisões e incorreções são de minha inteira responsabilidade, derivadas da minha incompetência e do meu cansaço ...

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

CAPÍTULO I
A CONFORMAÇÃO DA INDÚSTRIA DO TRIGO NO BRASIL 11
I.1. - A Regulamentação da Indústria do Trigo 12
I.2.- A Internacionalização da Indústria do Trigo 38

CAPÍTULO II
AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DA ECONOMIA BRASILEIRA E DA INDÚSTRIA DO TRIGO 45
II.1 - A Desregulamentação da Indústria do Trigo 47
II.2 - A Abertura Comercial 52
II.3 - A Integração Regional: a formação do Mercosul 59

CAPÍTULO III
AS REFORMAS INSTITUCIONAIS RECENTES E OS IMPACTOS SOBRE A INDÚSTRIA DO TRIGO 66
III.1. - Comércio Exterior da Indústria do Trigo 68
III.2. - Estrutura de Mercado e Estratégias Empresariais 70
III.3. - A Caracterização da Indústria do Trigo 71
III.4. - Reformas Institucionais e as Estratégias Concorrênciais 75

CONCLUSÕES 93

BIBLIOGRAFIA 96

ANEXO I - LEGISLAÇÃO DA INDÚSTRIA DO TRIGO **106**

ANEXO II - DOCUMENTOS SOBRE A INTEGRAÇÃO BRASIL - ARGENTINA **114**

ANEXO III - ESTATÍSTICO **119**

Sumário de Tabelas **122**
Sumário de Gráficos **124**
Sumário de Quadros **124**
Sumário de Siglas **125**

INTRODUÇÃO

A estruturação da indústria do trigo no Brasil é um bom exemplo da associação de políticas públicas com os interesses privados na conformação de um setor industrial, nesse caso, com o objetivo de garantir a todo o mercado nacional o abastecimento de derivados de trigo.

Do ponto de vista quantitativo, os objetivos dessa associação foram atingidos, pois, nas últimas décadas, não houve nenhuma crise de abastecimento dessa cultura agrícola – sem tradição de cultivo no solo brasileiro – no mercado nacional. Nos anos 80, inclusive, a economia brasileira esteve perto da auto-suficiência nas atividades que envolvem a triticultura.

A evolução da intervenção governamental nessa atividade apresentou as mesmas características do movimento observado na relação entre Estado e setor privado no período recente da economia brasileira. Os mecanismos regulamentadores dessa atividade econômica, no início do processo, tinham como metas gerais o fomento da produção agrícola através de incentivos fiscais e creditícios e, por conseguinte, o incentivo à produção doméstica com a instauração de mecanismos protecionistas. Mas, paulatinamente, a regulamentação assumiu contornos mais precisos e intensos na coordenação dessa atividade econômica, por meio da normatização de preços, da qualidade e quantidade produzida em toda a indústria.

Porém, essa rígida regulamentação teve a sua contrapartida, que contra-restava ações reativas do setor privado à intensa ação pública. A fixação dos parâmetros citados era realizado de forma tal que garantia a sobrevivência e a rentabilidade de todas as empresas ligadas à atividade tritícola.

Dessa forma, a arquitetura institucional[1] implementada condicionava as estratégias concorrenciais das empresas e/ou grupos econômicos, direcionadas à ampliação das respectivas participações nos mercados dessa atividade industrial. No segmento processador, a legislação proibia a ampliação da capacidade instalada, e as aquisições, fusões e incorporações de empresas necessitavam da anuência governamental. No segmento produtor de bens de consumo final, o rígido controle

[1] O conceito de instituições, nesta dissertação, está restrito ao conjunto de agências governamentais e legislações que condicionam, impedem ou estimulam os fluxos de bens e serviços. DOSI (1988a) e PONDÉ (1993:5-19) desenvolvem esse conceito.

da oferta do produto processado e dos preços na cadeia industrial condicionava indiretamente as estratégias concorrenciais desse segmento.

A flexibilização da regulamentação iniciou-se em 1987, com o fim do programa de subsídios, e terminou em 1990, com a privatização da comercialização dos grãos e com o fim de todo o aparato regulatório.

Não obstante, nos anos 90, a economia brasileira iniciou um processo de reordenamento institucional com o objetivo de dar cabo a uma conjuntura de crescentes elevações dos índices de preços e de baixas taxas de crescimento. Dentre as principais medidas implementadas, destaca-se a desregulamentação do comércio exterior e da abertura comercial. Em paralelo a esse processo, estava em curso a constituição de um mercado regional entre os países do cone sul da América Latina.

Essas mudanças institucionais poderiam causar impacto na indústria do trigo, pois a abertura comercial permitiu a importação de produtos de melhor qualidade que os produzidos pelo parque nacional, sejam produtos finais, sejam de insumos apropriados à industrialização de produtos específicos. O Mercosul, por sua vez, tem como país membro um dos maiores produtores mundiais de grãos de trigo, com vantagens comparativas de preço e qualidade nessa indústria, incomparáveis em relação ao produto brasileiro.

Em síntese, diante da radicalidade dessas mudanças institucionais, as perspectivas da indústria do trigo, no início dos anos 90, eram de perplexidade. Baseados nesse quadro, alguns analistas fizeram prognósticos sobre a futura evolução da indústria do trigo.

O primeiro prognóstico parte da investigação da estrutura industrial produtora de derivados de trigo, identificando duas características básicas: a presença de grupos econômicos diversificados e a grande heterogeneidade de tamanho das plantas produtivas do parque moageiro.

No segmento processador de grãos, há moinhos com grande capacidade de processamento de trigo, que pertencem a grupos integrados com empresas da indústria alimentar e a grupos comercializadores de grãos no mercado internacional. Diante dessa realidade, alguns autores, como BELIK (1994), RAMALHO Jr. (1993), MORAES NETO (1992) e IPARDES (1989), postularam que o aproveitamento das sinergias comerciais e técnicas dos moinhos pertencentes

a grupos, associadas à existência de economia de escalas poderia conduzir a um processo de verticalização nessa indústria.

Em outras palavras, para esses autores, as políticas de crescimento das grandes firmas pertencentes a grupos econômicos diversificados, balizadas pelas vantagens concorrenciais inerentes a tal estrutura empresarial, iriam privilegiar estratégias de diversificação nessa mesma indústria, direcionadas ao segmento produtor de produtos de maior valor agregado, ou seja, os de consumo final.

Essas políticas de crescimento, com a grande heterogeneidade de tamanho do parque moageiro, podem conduzir, também, a uma horizontalização do segmento processador de grãos, através da eliminação de vários pequenos e médios moinhos e da conseqüente expansão dos grandes grupos econômicos do setor.

Com esses mesmos argumentos, alguns dos autores citados, IPARDES (1989) e MORAES NETO (1992), principalmente, apresentaram algumas hipóteses para o comportamento das empresas do segmento produtor de bens de consumo final. As grandes unidades fabris, de maneira geral, não estavam integradas verticalmente a moinhos, e as mudanças institucionais permitiram que essas unidades, através da integração com a etapa de processamento, passassem a ter o controle técnico e gerencial dessa fase do processo produtivo. Além disso, a verticalização a montante permitiria o processamento de grãos destinados à produção de bens específicos, que não são produzidos pelo parque moageiro nacional.

De forma geral, essas conjecturas indicavam que as mudanças institucionais provocariam um processo de **verticalização** a jusante e a montante na indústria do trigo. As empresas processadoras de grãos implementariam estratégias de diversificação a jusante em direção à elaboração dos produtos de bens de consumo final. Por sua vez, as empresas produtoras de massas e biscoitos adotariam políticas de crescimento privilegiando a integração com o processamento de grãos.

Outras duas hipóteses foram postuladas no início do processo de mudança institucional. No entanto, essas têm um papel auxiliar e subordinado na identificação dos impactos das alterações ocorridas na indústria do trigo. Essas conjecturas estão diretamente associadas aos processos de implantação do Mercosul e de abertura comercial.

A abertura comercial, motivada por razões exógenas à indústria do trigo, permitiria o acesso dos consumidores a produtos de maior qualidade produzidos no mercado internacional, assim como o parque industrial nacional poderia ter acesso a insumos diferenciados. Os impactos anunciados, principalmente nas revistas de negócios, eram de uma redefinição do padrão de consumo da população brasileira na direção desses produtos de maior qualidade, que no primeiro momento iria ser motivado pela importação desses produtos e, num segundo tempo, as empresas do segmento produtor de bens de consumo privilegiariam a produção de tais produtos.

Em outros termos, a abertura comercial iria ampliar o peso da qualidade dos produtos de bens de consumo final, nas decisões de consumo e nas estratégias empresariais. Os consumidores privilegiariam a compra desses produtos, indepedentemente da origem dos mesmos e as empresas poderiam redefinir as linhas de produção, ampliando a oferta de produtos fabricados com farinha de trigo específicas a tal atividade.

A segunda hipótese não se constitui propriamente em uma postulação, mas sim em uma pergunta: qual o impacto do Mercosul e da eleição da Argentina como um parceiro comercial privilegiado nas transações comerciais da indústria tritícola?

O país limítrofe tem vantagens comparativas naturais (em preço e qualidade) na produção de grãos. Em que medida, tais vantagens, especificamente agrícolas, são apropriadas pela indústria do trigo e ampliam suas vantagens competitivas?

Construído esse quadro, esta dissertação busca investigar as hipóteses colocadas pelos analistas e as hipóteses auxiliares, tendo a seguinte metodologia: o período de análise é 1987-93, cujo espaço temporal registra o fim do programa de subsídios ao consumo do trigo (1987) e os anos posteriores às mudanças institucionais. O ano de 1993 deve-se à disponibilidade dos dados; entrevistas com representantes de entidades patronais e com dirigentes das empresas líderes da indústria do trigo, que estão sistematizadas em FRAUSINO (1993); e revisão da bibliografia listada nesta dissertação.

É importante registrar que não foi incorporada neste trabalho a atividade de panificação, apesar do peso significativo que esse segmento tem no

consumo de derivados de trigo, pois possui uma estrutura extremamente dispersa, o que não permitiu delinear os impactos das mudanças institucionais no segmento.

Com esses objetivos, o primeiro capítulo recupera o processo de estruturação da indústria do trigo. A primeira seção está circunscrita à regulamentação da atividade tritícola, explicitando as relações entre a arquitetura institucional e o consumo, a produção e as características da estrutura industrial resultante, principalmente do segmento processador de grãos. Na segunda seção, são observados os impactos e as características da internacionalização dessa indústria, enfatizando a correlação desse movimento com o segmento produtor de bens de consumo final.

O segundo capítulo analisa as mudanças institucionais citadas. A primeira parte trata dos determinantes e do debate em torno do processo de desregulamentação da indústria do trigo. A segunda parte, por sua vez, investiga a abertura comercial, da economia brasileira e da indústria tritícola, e seus determinantes. E a terceira seção faz uma retrospectiva do movimento de constituição do Mercosul, enfatizando as operações envolvendo a cultura, os derivados do trigo e os custos de produção da farinha de trigo e dos grãos de trigo no Brasil e na Argentina.

O terceiro capítulo sintetiza os capítulos anteriores à luz das conjecturas sobre a evolução dessa atividade com o fim da arquitetura institucional que a regulamentava e com as mudanças institucionais. Ou seja, a partir da caracterização da estrutura industrial e do perfil da demanda dessa indústria, resultante do longo processo de regulamentação, identificam-se os impactos dessas mudanças institucionais nas estratégias empresarias e, por conseqüência, na estrutura industrial.

Por fim, encontra-se na conclusão o resumo sistematizado dos principais argumentos desenvolvidos ao longo deste trabalho.

CAPÍTULO I

A CONFORMAÇÃO DA INDÚSTRIA DO TRIGO NO BRASIL

A indústria do trigo foi um dos segmentos da economia brasileira mais fortemente marcado pela ação pública, a qual, mediante um amplo conjunto de mecanismos utilizados ao longo de décadas, contribuiu para conformar o atual desenho dessa indústria.

A primeira parte deste capítulo tem como objetivo recuperar a montagem da institucionalidade usada para regulamentar a indústria do trigo ao longo de mais de 70 anos, destacando os impactos da ação pública na organização e, principalmente, na dinâmica industrial do setor moageiro. Na segunda parte, destaca-se o processo de internacionalização dessa indústria, já que a entrada de empresas transnacionais no mercado nacional e a forma concorrencial por elas estabelecida formam importantes vetores, que balizam essa atividade econômica, notadamente no segmento de produtos de consumo final.

Esses dois vetores de constituição da indústria do trigo no Brasil, associados à política tritícola, *stricto sensu*, além de determinarem a conformação do parque industrial nacional, responsável pela produção e pelo abastecimento desses produtos, consolidaram os derivados do trigo no padrão de consumo da população brasileira.

I.1 – A Regulamentação da Indústria do Trigo

A intervenção estatal na indústria do trigo, que sobreviveu por décadas, iniciou-se em 1918, quando o Governo federal implementou as primeiras medidas para o estímulo à produção de trigo em solo nacional[2]. Nas primeiras duas décadas deste século, segundo FERNANDES F° (1994:57-59), as políticas direcionadas ao setor não reforçaram a auto-suficiência do País na produção de trigo, pois esse produto ainda não estava na pauta das prioridades agrícolas nacionais, não merecendo um tratamento efetivamente diferenciado. Mas é necessário ressaltar que nesse período, à exceção do arroz, nenhum outro produto agrícola voltado para o **abastecimento interno** recebeu estímulos para a ampliação da produção. Tratamento diferenciado, na época, tinham somente as culturas destinadas à exportação, como o café e a cana-de-açúcar.

[2] O Governo federal, após a Primeira Guerra Mundial, em face das restrições às importações, instituiu prêmios em máquinas agrícolas em valor proporcional à área plantada de trigo. No entanto, tal prêmio só seria concedido caso a cultura apresentasse algumas qualidades técnicas especificadas (SILVA, 1992:30).

Nos anos 30, o Governo estabeleceu novas diretrizes para a cultura tritícola nacional mediante um conjunto de decretos-leis, que visavam incentivar a produção nacional de grãos[3]. Essa redefinição da atuação estatal no setor estava sincronizada com o movimento mais amplo de alteração das formas de intervenção do Estado na economia brasileira[4].

Com a criação do Serviço de Expansão do Trigo (SET), nos anos 40, iniciaram-se ações efetivas para organizar a comercialização do trigo e estimular sua produção em território nacional[5]. Segundo RAMALHO Jr. (1993:78): "*O SET representou a criação de um órgão governamental para as decisões e políticas para o setor, atuando em todos os segmentos do complexo (...). É a partir da criação do SET, com seus desdobramentos posteriores, que irá delinear-se o perfil institucional público de intervenção no Complexo do Trigo.*"

O Quadro I apresenta um resumo da evolução da institucionalidade e das políticas específicas orientadas para o incentivo da indústria do trigo (produção, comércio externo e abastecimento interno). A seguir, as ações públicas listadas são analisadas com maior detalhe, procurando-se elucidar o processo de regulamentação gestado nas recentes décadas, cujo desenho final deu-se em 1967, com o Decreto-lei nº 210. Trata-se, como se verá, de um processo que se inicia nos anos 40 através de medidas gerais e que, paulatinamente, assumiu contornos precisos, revelando a opção estatal e estratégica de inserir os derivados do trigo no padrão de consumo da sociedade brasileira, ou de garantir o pleno abastecimento desse produto ao mercado nacional[6].

[3] Maiores informações sobre a intervenção estatal nesse período podem ser encontradas em SILVA (1992), RAMALHO Jr. (1993) e KIRSCHNER (1995).

[4] Um exame exaustivo do processo de redefinição da ação estatal na economia brasileira, nesse período, é realizado por DRAIBE (1985).

[5] É interessante observar o padrão de intervenção estatal em algumas culturas agroindustriais (açúcar, álcool e café). O Estado iniciou a intervenção de forma branda e pontual e evoluiu para mecanismos mais efetivos e precisos após os anos 40. A intervenção estatal na triticultura brasileira, a partir da década dos 40, seguiu uma tendência observada em diversos países. Nos principais países exportadores desse grão (Argentina, Estados Unidos e Canadá), há instituições responsáveis pela regulamentação do setor, pelo fornecimento de subsídios e de estímulo à exportação.

[6] As informações contidas nessa periodização se encontram em SILVA (1992); RAMALHO Jr. (1993); MORAES NETO (1992); SOARES (1980); e KIRSCHNER (1995).

QUADRO I.1

EVOLUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA INDÚSTRIA DO TRIGO
1944 Criação do Serviço de Expansão do Trigo (SET), pelo Decreto nº 6.170, de 5/1/44, subordinado ao Ministério da Agricultura. **1949** A Lei nº 948, de 3/12/49, isenta de tarifas alfandegárias, durante cinco anos, a importação de máquinas para a produção agrícola e a indústria moageira de trigo, desde que não haja similar nacional. **1951** Criação da Comissão Consultiva do Trigo (CCT), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores. **1952** O Banco do Brasil, através da Cacex, torna-se o único comprador e vendedor do trigo importado. **1962** Criação da Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab) pela Lei Delegada nº 5, de 26/9/62, ligada à Presidência da República. Extinção do Serviço de Expansão do Trigo (SET), pelo Decreto nº 1.477, de 26/10/62, sendo suas funções de fomento e pesquisa transferidas para o Ministério da Agricultura, e aquelas relativas à industrialização, comercialização e abastecimento para a Sunab. O Banco do Brasil passa a ser o único comprador do trigo nacional, conforme a Portaria nº 820, de 22/11/62, do Ministério da Agricultura. Criação da Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN), vinculada ao Banco do Brasil, em 30/10/62. **1965** Criação do Departamento do Trigo (DTRIG), no âmbito da Sunab, pelo Decreto nº 56.452, de 9/6/65, que passa a ser a principal agência reguladora do setor. O mesmo decreto cria a Junta Deliberativa do Trigo (Jutri), no DTRIG, para examinar as necessidades de importação e as ofertas dos fornecedores externos. **1967** Consolidação do aparato institucional do Estado para o complexo do trigo, pelo Decreto-lei nº 210, de 27/1/67. Em 27/2/67, a CTRIN é elevada à condição de Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional. **1990** Revogação do Decreto-lei nº 210 pela Lei nº 8.096, de 21/11/90.

FONTE: SOARES (1980) *apud* MENDES (1994:31) e SILVA (1992:31).

I.1.1 – Primeira fase: 1944-67

Os objetivos que motivaram o início da intervenção "articulada" estavam associados ao **abastecimento** de trigo e derivados em decorrência da insuficiência da produção nacional e das dificuldades para importar o produto em função da Segunda Guerra Mundial. A primeira agência criada, o SET, estava direcionada à racionalização, sistematização e centralização das informações associadas à produção, comercialização e industrialização do trigo e seus derivados. O SET era responsável pelo incentivo ao desenvolvimento 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.

As ações estatais de incentivo à **industrialização** do trigo foram implementadas poucos anos mais tarde, mais precisamente em 3 de dezembro de 1949, quando se iniciou a política de isenção tarifária para a implantação de plantas moageiras sem similar nacional. As facilidades de importação de equipamentos e a oferta assegurada de grãos, propiciaram, nessa época, o primeiro momento do crescimento do número de plantas industriais e da capacidade produtiva do parque moageiro.

Ao mesmo tempo, a **espacialização** da localização dos moinhos veio a conformar a distribuição espacial das unidades produtivas nas décadas seguintes. A instalação de moinhos na região Sul foi determinada pela proximidade com a zona produtora de grãos do País. Nos estados da federação, à exceção de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, as unidades moageiras localizaram-se próximas aos portos ou aos aglomerados urbanos, em razão da redução dos custos de transportes dos grãos ou dos derivados de trigo (SILVA, 1992:100).

No início dos anos 50, a meta governamental de racionalizar a comercialização do trigo (importado e nacional) no País foi substituída pelos estímulos à produção nacional de grãos, através de uma série de medidas desfavoráveis ao trigo importado. Quais sejam:

- as unidades moageiras passaram a ser obrigadas a adquirir trigo nacional em cotas proporcionais à sua capacidade de moagem registrada no SET;

- o Banco do Brasil tornou-se o único importador e distribuidor do trigo de procedência estrangeira. Esse foi o ponto de partida institucional para a total estatização da comercialização do produto, no período seguinte;

- o Governo federal criou a Comissão Consultiva do Trigo (CCT), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores, cuja função básica era regular a política de importação de grãos e assegurar a colocação da produção nacional nos moinhos. O volume de compras externas de grãos, autorizadas por essa instituição e operacionalizadas pelo Banco do Brasil, visava complementar a produção e o consumo nacional.

Com a finalidade de racionalizar a comercialização do trigo no território nacional, foi facultado aos moinhos distantes das zonas de produção de grão – localizadas nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste – revender suas cotas de trigo nacional aos moinhos do Sul e Sudeste, pois o trigo utilizado nessas últimas regiões era importado, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste eram abastecidas com trigo nacional, resultando em desnecessários custos de transporte.

Em síntese, a ação estatal entre 1944 e 1967 institucionalizou uma política discricionária em favor da produção do trigo nacional, através da obrigatoriedade de uso desse produto pelo parque moageiro estabelecido no País. O vigor desse apoio à produção nacional é bem ilustrado pelo fato de que, em 1955, os acordos referentes às cotas de moagem registradas no SET previam que os moinhos, em conjunto, deveriam usar 25% de trigo nacional e 75% de importado (SILVA, 1992:32).

Entretanto, a legislação nem sempre era cumprida. Em face das diferenças de preços e de qualidade entre o grão nacional e o importado, bem como da insuficiente oferta do produto doméstico, os proprietários de moinhos criaram vários mecanismos para contornar a legislação e ludibriar as regras estabelecidas pelas instituições responsáveis. Havia, por exemplo, o **trigo-papel** (um acordo entre o moinho e o produtor, com a emissão de notas falsas de compra de produto nacional, permitindo ao processador de trigo obter o direito de comprar o grão importado pelo Banco do Brasil) e a **nacionalização do trigo importado** (o produto

estrangeiro ia direto do porto para a fazenda, tornando-se um típico produto nacional)[7].

O artifício mais importante – por suas conseqüências posteriores – foi a ampliação da capacidade produtiva (em termos físicos ou por meio do registro no SET), com o objetivo de adquirir direito a maiores cotas de trigo importado. O resultado imediato foi a criação de capacidade ociosa, descolada das estratégias concorrenciais dos moinhos e/ou do crescimento do consumo, com o conseqüente aumento dos custos de produção e da capacidade produtiva "física" e "fictícia" do parque processador nacional. Em 1966, por exemplo, a capacidade de processamento dos 489 moinhos catalogados no SET totalizavam 10.368.173 toneladas/ano, para um consumo efetivo de 2.448.062 toneladas/ano[8].

Com o objetivo de eliminar tais ações fraudulentas, o Governo federal reforçou a política intervencionista. A comercialização do trigo passou a ser de total responsabilidade do Estado. Em outras palavras, o Executivo federal delegou ao Banco do Brasil (Portaria nº 820, de 22/11/62) as funções de comercialização da produção do trigo nacional. Com essa decisão, a **estatização da comercialização** do trigo estava consumada, pois, até então, as agências públicas eram responsáveis, apenas, pela compra e venda do produto importado.

Em outros termos, o Governo, para eliminar essas "ações oportunistas"[9], iniciou um processo de redefinição da arquitetura institucional com a intensificação da regulamentação dessa atividade econômica, visando garantir o abastecimento de derivados de trigo.

Para executar tal função, o Banco do Brasil criou internamente a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN), com a finalidade de comercializar a produção doméstica. A compra de grãos seria intermediada por cooperativas tritícolas escolhidas e reconhecidas segundo critérios estabelecidos pelo Banco. Não obstante, a CTRIN absorveu todas as despesas de movimentação e estocagem dos produtos (RAMALHO Jr., 1993:80).

---

[7] Os trabalhos de SILVA (1992), MORAES NETO (1992) e SOARES (1980) apresentam com detalhes os mecanismos de fraude da legislação tritícola.

[8] ASSOCIAÇÃO DOS MOINHOS DE TRIGO DO NORTE E DO NORDESTE DO BRASIL (1984); "O Decreto-lei nº 210 e a Indústria de Moagem de Trigo" *apud* KIRSCHNER (1995:159).

[9] Na abordagem desenvolvida por WILLIAMSON (1985), esse comportamento empresarial envolve esforços calculados para enganar as partes (consumidor e agências governamentais) envolvidas nessa atividade econômica. A intensificação da regulamentação estatal, nesse caso, seria justificada para impedir a formulação de tal conduta por parte dos empresários.

Houve ainda outras modificações na institucionalidade responsável pela regulamentação do trigo. Na primeira metade dos anos 60, o SET é extinto e as funções relativas à industrialização, comercialização e abastecimento passam à competência da recém-criada agência estatal Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab).

Posteriormente, foi criado o Departamento do Trigo (DTRIG) na própria Sunab, com atribuições semelhantes às do SET, referente à industrialização e à comercialização (orientação, execução e fiscalização) em todo o território nacional. Por fim, nesse período, foi criada a Junta Deliberativa do Trigo (Jutri), com a função de viabilizar as compras externas de grãos, segundo as necessidades do mercado doméstico.

Tais arranjos criaram instituições regulamentadoras, burocracias estatais e estabeleceram suas respectivas áreas de influência. Sobre esse substrato institucional edificou-se o Decreto-lei nº 210/67, que definiu o desenho de intervenção que, com poucas modificações, orientou a evolução da indústria nas décadas dos 70 e 80.

I.1.2 – Segunda fase: 1967-90

A política de intervenção e o aparato institucional, paulatinamente montados ao longo dos anos anteriores, consolidaram-se com o Decreto-lei nº 210, de fevereiro de 1967. Esse estatuto jurídico e suas respectivas instituições permitiram ao Governo federal monitorar a comercialização do trigo em grão, exercer severa fiscalização sobre as unidades moageiras e estabelecer um estrito controle de preços dos produtos intracadeia industrial e dos produtos destinados ao consumo final.

Essa estratégia de garantia de abastecimento do mercado nacional com grãos e derivados de trigo teve como ponto de apoio o mercado internacional, que apresentava uma tendência de superprodução de grãos. Na década dos 50, o mercado mundial de trigo foi dinamizado pela institucionalização, pelos Estados Unidos, da Lei de Comércio e Desenvolvimento Agrícola – Public Law nº 480 (PL 480) –, em 1954, com o objetivo de canalizar o excesso de oferta da produção americana aos países em desenvolvimento, através de condições favoráveis de financiamento da compra desse grão: créditos de 20 a 40 anos a taxa de juros de 2% a 3% ao ano. No caso brasileiro, as importações de trigo americano representavam,

nos 10 anos que precederam a PL 480, 17% das importações realizadas, participação que, após a publicação da lei, nos três anos seguintes, passou a aproximadamente 33%[10].

Os objetivos da política tritícola, a partir da edição do Decreto-lei nº 210[11], podem ser assim sintetizados:

- priorizar a produção do trigo nacional;
- regulamentar a comercialização e os preços do grão e de seus derivados, tornando o Governo federal monopsonista no mercado de trigo nacional e importado, através da Sunab;
- garantir o abastecimento de trigo e de seus produtos em todo o território nacional;
- ampliar a capacidade de ensilagem dos moinhos; e,
- regular o crescimento da capacidade de moagem do País.

A seguir, são apresentadas as principais disposições destinadas à consecução desse decreto[12].

Moagem

Com o objetivo de regulamentar a capacidade processadora de trigo no Brasil e acabar com os mecanismos que fraudavam à legislação vigente, foram implementadas três medidas. A primeira determinava que a capacidade produtiva de cada moinho fosse registrada e homologada na Sunab, mediante prova física. A segunda proibia a ampliação das unidades moageiras existentes, assim como a instalação de novas unidades. Por fim, a Sunab estipulou como valor adequado ao mercado consumidor brasileiro uma capacidade produtiva de cinco milhões de toneladas/ano, e a capacidade excedente não seria reconhecida por lei, sem direito, portanto, a cotas de grãos.

[10] Análises, descrições e informações sobre a PL 480 encontram-se em SILVA (1992:18-20) e ALVES (1991:14-16), e são subsidiados pelo trabalho *O Trigo no Brasil*, de FREITAS e DELFIM NETTO (1960).
[11] Ver Anexo I.
[12] Ver MENDES (1994) e SOARES (1980).

Essas medidas deveriam obstruir novos investimentos no segmento processador de grãos. Porém, não restringia o desmembramento ou a fusão dos moinhos existentes. A legislação em vigor permitia tais operações desde que elas não alterassem a capacidade de moagem do setor e necessariamente deveriam ter a anuência da Sunab.

Abastecimento

Para garantir o abastecimento de grãos de trigo em todo o território nacional, dividiu-se o País em oito zonas de consumo e realizaram estimativas anuais da demanda de trigo para cada uma delas. Tais cálculos eram realizados a partir de projeções das demandas regionais, e considerando o crescimento populacional, da renda e dos fluxos migratórios entre a zona rural e a zona urbana. A política governamental, dessa forma, previa a distribuição das matérias-primas aos moinhos de forma compatível às necessidades de consumo de cada região, segundo esses cálculos. As zonas de consumo foram assim demarcadas:

- Zona 1 – Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Roraima, Amapá e Rondônia;
- Zona 2 – Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Fernando de Noronha;
- Zona 3 – Alagoas, Sergipe e Bahia;
- Zona 4 – Espírito Santo, Minas Gerais (exceto o Triângulo Mineiro);
- Zona 5 – Rio de Janeiro;
- Zona 6 – Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais (somente o Triângulo Mineiro);
- Zona 7 – São Paulo e Paraná;
- Zona 8 – Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

As cotas de cada zona de consumo foram distribuídas de forma proporcional à capacidade de moagem dos moinhos registrados na Sunab. Caso o moinho recusasse parte de sua cota de grãos, a Sunab poderia redistribuí-la entre os demais moinhos da respectiva zona para suprir eventuais desabastecimentos dessas regiões. Contudo, se essa rejeição ultrapassasse 80% da cota registrada, a legislação previa penalidades, inclusive a perda do direito do recebimento do trigo. Dessa forma, o Executivo federal buscava garantir que o consumo dos produtos da

indústria do trigo não fosse prejudicado pela negligência e/ou fraudes dos moinhos (SOARES, 1980:31-32).

Ensilagem

Para elevar a capacidade de ensilagem dos moinhos, o Decreto-lei nº 210 estabeleceu que toda unidade moageira deveria ter capacidade de armazenamento de grãos que permitisse à empresa operar sem intervalos durante 20 dias, isto é, os silos deveriam comportar no mínimo o equivalente a 20 vezes a capacidade de processamento diário dos moinhos registrada na Sunab.

Para atingir essa meta, o decreto estipulava a distribuição de trigo aos moinhos, dividindo a quantidade total atribuída a cada zona em duas partes: uma de distribuição geral entre todas as empresas registradas e em funcionamento, e a outra de distribuição específica para os moinhos com capacidade de ensilagem exigida devidamente comprovada. No primeiro ano de vigência desse critério, a distribuição geral corresponderia a 9/10 do total distribuído para cada zona de consumo e a distribuição específica, a 1/10. Ao longo de nove anos, a distribuição geral diminuiria e, em contrapartida, a específica aumentaria à razão aritmética de 1/10. No nono ano de aplicação do critério, todo moinho deveria ter a capacidade mínima de ensilagem necessária para operar ininterruptamente por 20 dias. Caso contrário, haveria cancelamento de registros.

Essa medida visava garantir a continuidade do fornecimento aos mercados consumidores, impedindo que movimentos conjunturais viessem a criar obstáculos ao processamento de grãos, ao fornecimento de farinha de trigo às empresas produtoras de derivados ou ao mercado de consumo final[13].

Preços

O Decreto-lei nº 210 conferiu às agências governamentais um papel institucional privilegiado no **controle de preços de todos os derivados do trigo**. Primeiro, porque a comercialização de grãos estava estatizada e o Governo federal tornou-se o único comprador tanto do trigo nacional como do importado. Segundo, porque a Sunab definia no início de cada ano as quantidades básicas de trigo a serem distribuídas a cada zona de consumo e a cada moinho, respectivamente.

[13] Não obstante, o Governo federal passou a utilizar esses silos em comodato, para armazenar os estoques reguladores de trigo. O uso desses armazéns era gratuito, mas às unidades proprietárias desses armazéns era franqueada a constituição de estoques reguladores.

Terceiro, a Sunab controlava os preços de compra e de venda de grãos e derivados, através do estabelecimento do preço de aquisição do trigo nacional, do preço de venda do trigo aos moinhos e dos preços intracadeia industrial até o produto final. Quarto, esse decreto-lei proibiu as operações de revenda, cessão, permuta e transferência do trigo em grão distribuído pelo governo aos moinhos, procurando impedir a formação de mercados secundários desse insumo.

Para melhor demonstrar a intensidade da intervenção pós-1967, destacam-se três pontos de algumas disposições desse decreto-lei. O primeiro diz respeito aos preços de venda do grão e de seus subprodutos derivados. O Decreto-lei nº 210 é omisso nessa questão, mas a legislação anterior (Decreto nº 56.452/65) já atribuía ao DTRIG competência para a fixação dos preços dos produtos da indústria do trigo. Esse poder, associado ao poder monopsônico e monopólico do Governo federal no complexo tritícola, permitiu o controle estatal de preços em toda a cadeia produtiva.

O segundo ponto refere-se ao fato de que a regulamentação promulgada não abordava a **qualidade dos grãos**. Ou seja, não contemplava a adequação de trigos específicos para produtos finais determinados. O Governo federal estabeleceu normas que definiam o tipo de farinha a ser produzido: o especial e o comum. A diferença residia na quantidade de impurezas (cinzas) de cada farinha, mas não se especificava qual o tipo de trigo utilizado em suas formulações. Os moinhos recebiam uma mistura de grãos sem qualquer padronização, produzindo uma farinha utilizada para a produção de **todos** os derivados de trigo, desconsiderando as exigências de qualidade da matéria-prima para a produção dos diferentes produtos[14].

O terceiro ponto refere-se ao funcionamento da intervenção e das competências das agências governamentais. O Decreto-lei nº 210 centralizava as decisões da política tritícola em duas instituições: a Sunab, através do DTRIG como órgão normativo, e o Banco do Brasil através da CTRIN, que não teve suas funções alteradas com a nova legislação.

[14] O grão de trigo tem uma classificação internacional, que leva em consideração aspectos biológicos: as características de crescimento, cor, textura e quantidade de proteína. A combinação desses três parâmetros permite a seguinte classificação: ***mole***, indicada para a fabricação de biscoitos e massas folhadas, e teoricamente pode ser utilizado para qualquer uso, sem a garantia de qualidade do produto final; ***duro*** é indicado para a produção de pães; ***durum*** possui enorme quantidade de proteína (glúten) e sua farinha é indicada para a confecção de macarrão; ***branco*** é indicado para a fabricação de bolos (SILVA, 1992:15; ALVES, 1991:134-138).

De forma geral, o DTRIG traçava as normas de **comercialização** e **industrialização**. No que se refere à primeira operação, essa agência governamental estabelecia, no início de cada ano, as quantidades básicas de trigo para o abastecimento de cada uma das zonas de consumo, com base nas estimativas das necessidades de consumo para as respectivas zonas e na capacidade dos moinhos, obrigatoriamente registrada naquele departamento; fixava, anualmente (através da Jutri), a cota de importação necessária à complementação para o abastecimento de trigo no País, cujas operações eram realizadas pela CTRIN; e, por fim, definia os critérios de funcionamento dos estoques reguladores de trigo e as normas de liberação para os moinhos (RAMALHO Jr., 1993:82-83; Decreto-lei nº 210).

As operações de industrialização, por sua vez, foram objeto de decisões de regulamentação pelo DTRIG. O decreto aferia, mediante prova física, a capacidade real de moagem e realizava vistorias. Sempre que considerasse oportuno, poderia reduzir a cota de recebimento de grãos dos moinhos, caso estes absorvessem menos de 80% da quantidade de trigo que lhe era atribuída, uma vez que a adjudicação de trigo implicava necessariamente a sua industrialização; podia também reduzir a capacidade de moagem, caso o moinho não alcançasse o nível de produção desejado, isto é, 78% de farinha e 22% de resíduos; e, por fim, sem sua anuência não era possível realizar operações de revenda, cessão, permuta e transferência do trigo em grão fornecido pelo governo aos moinhos (RAMALHO Jr., 1993:82-83; Decreto-lei nº 210).

A CTRIN por sua vez, operava a comercialização do trigo nacional e importado, absorvendo todas a despesas de movimentação do produto e isentando, portanto, os moinhos dos riscos e dos encargos financeiros associados ao capital de giro necessário ao fluxo regular da matéria-prima[15].

Em síntese, a intervenção estatal nessa indústria, segundo PIH (1988:25), apresentava um **quadrilátero de sustentação**: o Banco do Brasil, através da CTRIN, centralizava as operações de comercialização dessa arquitetura institucional, enquanto a Sunab, através do DTRIG, centralizava as decisões referentes à industrialização.

[15] Esses custos não eram desprezíveis. A título de exemplo, esse valor oscilou, de 1967 a 1989, entre 10 a 14 dólares por tonelada. Esse tema será abordado no Capítulo II (ver Tabela II.1) (MENDES, 1994).

I.1.3 – Os efeitos da regulamentação de 1967: evolução da produção, do consumo e da estrutura industrial

Como foi visto, a arquitetura institucional montada nos anos 60 tinha como objetivo garantir o fornecimento de derivados de trigo para a população brasileira. Neste item serão abordados os impactos do Decreto-lei nº 210 sobre a estrutura industrial processadora de grãos, sobre o consumo e a produção de trigo. O objetivo é identificar como essa intervenção, com os objetivos citados, ampliou a produção e o consumo e consolidou uma estrutura industrial extremamente concentrada.

Produção de grãos

No campo da **produção de grãos,** o Decreto-lei nº 210 ampliou a proteção aos produtores nacionais de trigo *vis-à-vis* a produção externa. A demanda desse produto estava assegurada pelas agências federais, em razão da estatização da comercialização do trigo. Os resultados quanto à quantidade produzida e à produtividade da cultura foram notáveis. A produção e os rendimentos atingiram valores máximos no ano de 1987: foram decuplicados e mais que dobrados, respectivamente em relação aos os valores observados vinte anos antes, no início da intervenção mais organizada e consistente (ver Tabela I.1)[16].

A preocupação estatal com a expansão da produção e a elevação dos índices de produtividade não se estendeu a um desenvolvimento de atividades de pesquisa que permitisse a suficiente produção, em solo brasileiro, de grãos específicos para atender às demandas pontuais, como já foi dito. O binômio **qualidade e diversidade** dos grãos de trigo brasileiro não estava inserido na agenda de metas governamentais para essa indústria[17].

[16] O nível de produtividade de 1987 é comparável ao desempenho de outros produtores mundiais, como a Argentina, por exemplo, que no período 1988-90 atingiu 1.887 quilos por hectare (MENDES, 1994:119).
[17] A relação entre qualidade dos grãos de trigo e indústria do trigo no Brasil é desenvolvida por ALVES (1991:163-168).

TABELA I.1
BRASIL
EVOLUÇÃO DA CULTURA DO TRIGO
1965-91

ANO	ÁREA (1.000 ha)	PRODUÇÃO (1.000 ton.)	RENDIMENTO (kg/ha)
1965	355	222	625
1966	385	298	775
1967	831	629	757
1968	970	856	882
1969	1.407	1.374	976
1970	1.895	1.844	973
1971	2.269	2.011	887
1972	2.320	983	424
1973	1.839	2.031	1.104
1974	2.471	2.858	1.156
1975	2.931	1.788	610
1976	3.541	3.220	909
1977	3.453	2.066	658
1978	2.811	2.691	956
1979	3.830	2.927	764
1980	2.122	2.702	865
1981	1.919	2.209	1.151
1982	2.825	1.819	644
1983	1.879	2.237	1.190
1984	1.741	1.956	1.124
1985	2.670	4.323	1.619
1986	3.898	5.638	1.447
1987	3.455	6.099	1.765
1988	3.441	5.549	1.613
1989	3.260	5.295	1.624
1990	2.681	3.093	1.154
1991	1.995	2.921	1.464

FONTE: Dados Básicos – IBGE – Anuário Estatístico

Não obstante, o Estado foi o agente aglutinador de um sistema de pesquisa descentralizado, que incluía diversas equipes, de forma a garantir a difusão dos resultados do desenvolvimento das variedades de sementes, através do envolvimento de produtores privados e cooperativas, mas sem a presença de representantes da indústria do trigo ligadas à triticultura. Aliás, a inexistência de uma interação entre as atividades de pesquisas circunscritas ao trigo e à sua

indústria pode ser apontada como um dos fatores que coibiu o desenvolvimento das linhas de pesquisas de grãos de maior qualidade[18].

Além disso, ressalta-se a relação entre a crise do padrão de financiamento do balanço de pagamento e o consórcio trigo-soja, no início dos anos 80, como uma a variável que não incluiu pesquisa direcionada ao desenvolvimento da qualidade e diversidade de grãos de trigo. A exportação de soja vinculada à necessidade de obtenção de recursos externo, impulsionava a pesquisa de variedades de trigo complementares à soja, pois esses produtos passavam a ocupar a mesma faixa de terras em períodos diferenciados, o que permitia a redução dos custos de produção das culturas e ampliava a produção e o uso do solo. Tais pesquisas, por exemplo, buscavam tornar a cultura do trigo adaptável às condições do cerrado onde se cultivava soja.

Estrutura industrial

A estrutura do setor moageiro foi bastante afetada pela regulamentação de 1967. Como já se viu, as disposições que se referiam diretamente a esse segmento de indústria do trigo procuraram garantir, por meio das cotas, o abastecimento dos mercados regionais, mediante controle regular do crescimento da capacidade do parque produtivo.

A influência da regulamentação sobre a **capacidade produtiva** foi nítida. Como mostra a Tabela I.2, a ociosidade do parque produtivo foi diretamente reduzida: a média brasileira declinou de 65%, em 1967, para 24%, em 1987. No mesmo período, a capacidade produtiva cresceu apenas 7%.

No entanto, essa evolução foi muito diferenciada conforme as várias zonas do consumo. As tradicionais regiões consumidoras de produtos da indústria do trigo (as zonas 7 e 8) foram as mais afetadas. São Paulo e Paraná, que constituem a maior zona de consumo, reduziram sua capacidade real instalada em 11,57%, enquanto no extremo sul a capacidade produtiva permaneceu praticamente estancada. A região do Rio de Janeiro – terceira maior zona consumidora – também teve importante queda na capacidade real de produção. Nas demais zonas, que até 1967 eram mercados pouco significativos, a capacidade produtiva instalada cresceu substancialmente, chegando a mais que dobrar na região Norte (zona 1).

[18] *Idem, ibidem.*

TABELA I.2

EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE REAL E CAPACIDADE OCIOSA NA MOAGEM DE TRIGO

ZONAS DE CONSUMO E BRASIL

1967/87

ZONA DE CONSUMO	1967			1987			1967/87
	Cota (ton./ano)	Cap.Real (ton./ano)	Ocios. (%)	Cota (ton. /ano)	Cap.Real (ton. /ano)	Ocios. (%)	Cresc. da Capacid.
1	75.000	168.538	55,50	295.905	345.456	14,34	104,97
2	342.000	803.863	57,46	892.380	1.215.739	26,60	51,24
3	160.000	398.090	59,81	504.361	578.583	12,83	45,34
4	180.000	380.586	52,70	568.041	644.800	11,90	69,42
5	460.000	1.187.330	61,26	1.022.687	1.073.929	4,77	-9,55
6	74.868	220.200	66,00	299.015	353.448	15,40	60,51
7	1.193.000	3.817.825	68,75	2.341.325	3.376.100	30,65	-11,57
8	515.000	1.638.192	68,56	1.076.286	1.641.053	34,41	0,17
BRASIL	**3.000.000**	**8.614.733**	**65,18**	**7.000.000**	**9.229.109**	**24,15**	**7,13**

FONTE: Portaria Super nº 1.471, de 20/12/1967, Sunab, Capacidade do Parque Moageiro Nacional, Considerando o Resultado das Provas Físicas de Moagem; ano 1988; Cotas: CTRIN/BB *apud* SILVA (1992).

Obs.:
Zona 1 – Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Roraima, Amapá e Rondônia
Zona 2 – Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Fernando de Noronha;
Zona 3 – Alagoas, Sergipe e Bahia
Zona 4 – Espírito Santo, Minas Gerais (exceto o Triângulo Mineiro)
Zona 5 – Rio de Janeiro
Zona 6 – Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais (somente o Triângulo Mineiro)
Zona 7 – São Paulo e Paraná
Zona 8 – Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Em 1967, observava-se ainda que os moinhos instalados nas regiões Norte e Nordeste utilizavam mais, em termos relativos, a sua capacidade instalada que os da região Sul e Sudeste, como se pode observar na Tabela I.2. Em outras palavras, a capacidade ociosa das zonas de consumo 1, 2 e 3 era inferior à das demais. Contudo, em 1987, as zonas de consumo não apresentaram comportamento homogêneo, apesar da redução generalizada das capacidades instaladas. Por exemplo, nas zonas de consumo 1, 2 e 3, as reduções não foram simétricas: a zona 2 teve um decréscimo proporcionalmente menor que as demais.

A regulamentação, portanto, criou e/ou consolidou não um mercado nacional para os derivados de trigo, mas sim mercados regionais com unidades empresariais circunscritas às respectivas regiões. Em outras palavras, o Decreto-lei nº 210 consolidou a **espacialização** dos mercados dos derivados de trigo, construída

ao longo dos anos 40, quando ocorreram os primeiros estímulos à industrialização, o que induziu os moinhos a se instalarem próximos às regiões produtoras de trigo, ou próximos ao litoral, ou ainda, nas grandes concentrações urbanas, em regiões não-produtoras.

Assim, a regulamentação fragmentou o mercado nacional, permitindo apenas a concorrência intrazonas de consumo. As estratégias de concorrência dos moinhos (monoplantas) ficaram necessariamente restritas ao espaço territorial delimitado pelas zonas de consumo, já que o fornecimento da matéria-prima estava pautado pelo potencial consumidor das zonas de consumo, associado à capacidade de processamento dos moinhos.

A dinâmica concorrencial intra-região – com a anuência da Sunab – levou a um intenso processo de fusões e incorporações através do comércio de cotas de moagem entre os proprietários de moinhos. Foi comum, ao longo do período, a prática de compra e desativação das unidades produtivas para a utilização das cotas em unidades processadoras maiores. Em conseqüência, o número de unidades processadoras reduziu-se significativamente: em 1967, o País contava com 386 moinhos e, em 1987, apresentava 179 plantas moageiras. Desagregando essa informação, registra-se também nesse caso um comportamento diferenciado entre as regiões brasileiras e/ou zonas de consumo de trigo, como mostram a Tabela I.3 e a Tabela I.4.

Observando o número de moinhos e as suas respectivas zonas de consumo diante do processo de compra e venda de cotas de recebimento de grãos, as zonas de consumo não-tradicionais (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, incluindo os estados de Minas Gerias, Rio de Janeiro e Espírito Santo) apresentaram relativa estabilidade no número de unidades processadoras (em torno de 30). A região Sul e o Estado de São Paulo apresentaram uma sensível redução no número absoluto. A zona de consumo 7 (Paraná e São Paulo) teve redução de 26 unidades, enquanto na zona 8 foram fechadas 179 unidades, reduzindo-se o seu parque moageiro a menos da metade em relação a 1967.

O processo de redução do número de unidades moageiras atingiu principalmente os pequenos moinhos (capacidade de processamento de até 100 toneladas/24 horas). O desaparecimento dessas unidades menores pode ter sido resultado de fusões e/ou incorporações por outras unidades ou do fato de não terem

sido capazes de atender às exigências de ensilagem previstas no Decreto-lei nº 210, sendo levadas à desativação como unidades comerciais (SILVA, 1992:105).

TABELA I.3
ZONAS DE CONSUMO E BRASIL
NÚMERO DE MOINHOS E SUA VARIAÇÃO RELATIVA
1967/70/75/80/85/87

ZONA DE CONSUMO	NÚMERO DE MOINHOS					
	1967	1970	1975	1980	1985	1987
1 a 6	33	32	32	32	31	31
7	64	50	42	40	38	38
8	289	218	137	122	112	110
BRASIL	**386**	**300**	**211**	**194**	**181**	**179**

FONTE: Sunab, Portaria Super nº 1.471, de 30/1/67; nº 37, de 9/7/70; nº 40, de, 10/7/75; nº 11, de 7/2/80; nº 22/2/85; nº 83, de 5/5/87 *apud* SILVA (1992).

TABELA I.4
ZONAS DE CONSUMO E BRASIL
NÚMERO DE PEQUENOS MOINHOS
(CAPACIDADE DE ATÉ 100 TON./24 HORAS)
1967/87

ZONA DE CONSUMO	1967	1987
1 a 6	5	1
7	49	15
8	281	96
BRASIL	**335**	**112**

FONTE: Portaria Super nº 1.471, de 20/12/1967, Sunab, Capacidade do Parque Moageiro Nacional, Considerando o Resultado das Provas Físicas de Moagem (1988), *apud* SILVA (1992).

Não obstante, a regulamentação desse segmento através do sistema de cotas proporcionava ao segmento moageiro benefícios significativos. Primeiro, garantia à unidade processadora a oferta de grãos conforme sua demanda semanal. As unidades processadoras eram, como já foi dito, isentas dos custos de movimentação e de estocagem, os quais eram assumidos pelo Governo federal, já que a entrega do trigo, nacional ou importado, nos pátios dos moinhos era de responsabilidade estatal. Os moinhos eram responsáveis somente pelos custos equivalentes à estocagem durante uma semana. Em síntese, o parque moageiro foi liberado do capital de giro, o que constituía uma subvenção indireta aos produtores de farinha de trigo.

Segundo, os moinhos contavam com mercados cativos. O Decreto-lei nº 210, ao estimar a demanda por farinha segundo as zonas de consumo e ao distribuir o grão às unidades moageiras segundo sua capacidade de processamento, garantia mercado cativo para a produção do parque processador, já que principalmente os custos dos transportes desses insumos inibiam a comercialização entre zonas de consumo.

Ademais, o sistema de cotas criou um ativo específico com alto valor monetário: as cotas-registro, que correspondiam ao direito de recebimento de grãos[19]. Diante dessa valorização "fictícia" do patrimônio dos moinhos, a desregulamentação era, por si só, uma medida indesejada pelos proprietários do parque moageiro.

Outro aspecto da regulamentação e de seus impactos sobre a estrutura industrial processadora de trigo foi a elevação da participação no mercado de algumas unidades processadoras nas respectivas zonas de consumo, como pode ser observado na Tabela I.5. As quatro maiores unidades das zonas de consumo 1 e 6 concentram 100% da produção dessas regiões. A zona 8 é a menos concentrada, seguida pela zona 7. Mas essas últimas regiões são caracterizadas, historicamente, pela forte presença de pequenos moinhos, o que contribui para o arrefecimento do processo de concentração observado.

Esses índices de concentração registram, também, a redução da participação das empresas líderes nas zonas 1, 2, 3 e 4, embora sua participação continue elevada. Nas demais zonas, houve crescimento das líderes nos respectivos mercados regionais. De forma geral, a concentração técnica dessa indústria já era observada em 1967, tendência que se manteve em 1987.

Estudo do IPARDES (1989), como pode ser observado na Tabela I.6, reuniu as unidades moageiras do parque nacional em três grupos (pequeno, médio e grande), o que permitiu identificar uma significativa **concentração técnica** da produção em algumas unidades produtivas: 12% das unidades moageiras concentravam 58% da capacidade de processamento de grãos.

Nessa classificação, os pequenos moinhos representam 65% das unidades processadoras, mas a sua produção corresponde a apenas 10% da

[19] PIH (1988:21) mostra que o valor dos registros dos 179 moinhos (cujo funcionamento era reconhecido pela Sunab) era avaliado em torno de 600 milhões de dólares, montante superior ao valor do parque industrial desse subsegmento.

capacidade registrada. Em sua maioria, essas unidades estão localizadas na região Sul ou nas antigas zonas de consumo 7 e 8.

Não obstante, esse indicador de concentração foi acentuado pela **concentração econômica**, uma vez que 15 das 22 unidades, classificadas como grandes, pertenciam a oito grupos econômicos. KIRSCHNER (1995), ao investigar essa característica, mostra que apenas dois grupos concentram 37,40% da produção de farinha de trigo: o argentino Bung y Born e o brasileiro J. Macedo.

TABELA I.5

ZONAS DE CONSUMO E BRASIL

EVOLUÇÃO DA CONCENTRAÇÃO TÉCNICA NA INDÚSTRIA DE MOAGEM DE TRIGO, SEGUNDO CAPACIDADE REAL

1967/87

ZONA DE CONSUMO	CT (1) %		CT (4) %	
	1967	1987	1967	1987
1	38,35	31,63	100,00	100,00
2	40,85	33,62	94,12	77,02
3	48,21	33,31	91,03	85,16
4	34,94	27,97	92,36	88,20
5	38,88	47,72	79,56	89,25
6	44,74	44,70	92,91	100,00
7	12,44	14,53	33,44	55,76
8	6,20	9,21	20,42	24,70
BRASIL	**5,51**	**5,67**	**18,55**	**19,24**

FONTE: Portaria Super nº 1.4711, de 20/12/1967, Sunab, Capacidade do Parque Moageiro Nacional, Considerando o Resultado das Provas Físicas de Moagem (1988), *apud* SILVA (1992).

Legendas: CT(1) = participação da maior unidade
CT(2) = participação das quatro maiores unidades

Obs.:
Zona 1 – Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Roraima, Amapá e Rondônia
Zona 2 – Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Fernando de Noronha
Zona 3 – Alagoas, Sergipe e Bahia
Zona 4 – Espírito Santo, Minas Gerais (exceto o Triângulo Mineiro)
Zona 5 – Rio de Janeiro
Zona 6 – Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais (somente o Triângulo Mineiro)
Zona 7 – São Paulo e Paraná
Zona 8 – Santa Catarina e Rio Grande do Sul

TABELA I.6

BRASIL

NÚMERO DE MOINHOS, CAPACIDADE DE MOAGEM REGISTRADA E COTAS DE MOAGEM, SEGUNDO GRUPOS DE TAMANHO

1987

GRUPO DE TAMANHO	NÚMERO DE MOINHOS		CAPACIDADE DE MOAGEM REGISTRADA (TON./24 H)		COTAS TOTAIS DE MOAGEM (MIL/TON./ANO)	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Pequeno	116	65	1.760	10	590	8
Médio	41	23	5.540	31	2.370	34
Grande	22	12	10.320	59	4.040	58
TOTAL	**179**	**100**	**17.620**	**100**	**7.000**	**100**

FONTE: IPARDES (1989)

Quanto à propriedade dos moinhos, como mostra a Tabela I.7, identifica-se a presença de 16 grupos econômicos[20] no segmento processador de grãos. Dois desses grupos são argentinos e possuíam em 1987 nove unidades moageiras de trigo, controlando 25% da capacidade produtiva. Os demais 14 grupos, nacionais, eram proprietários de 28 unidades, ou 35% do parque moageiro. A capacidade processadora restante (40%) correspondia a moinhos que não pertenciam a grupos econômicos, ou a cooperativas.

A propriedade dos moinhos revela, também, a participação dos grupos na oferta total de farinha de trigo, numa proporção de 59,43%. Portanto, os moinhos não-pertencentes aos grupos econômicos citados tinham peso reduzido no total da oferta. Esses fatos corroboram a concentração da produção nesse segmento.

Observando os grandes grupos econômicos e sua ação regional, identificam-se alguns movimentos. O grupo Sanflu (Bung y Born) ampliou sua participação econômica em todas as regiões onde detém plantas industriais (nas zonas de consumo 2, 5, 7 e 8). O grupo J. Macedo, por sua vez, reduziu sua participação na zona 2 e ampliou significativamente na zona 5, mas manteve relativa participação na zona 7, como pode ser visto na Tabela I.8.

[20] Os grupos Bung y Born (argentino) e J. Macedo (nacional) são analisados a seguir. Dentre os demais, há o grupo Pam Sistema, que atua nos mercados regionais do Sul, Norte e Nordeste e possui 17 firmas atuantes em outros segmentos econômicos. Os outros grupos, de menor importância, são listados na Tabela I.7.

TABELA I.7

PRINCIPAIS GRUPOS ECONÔMICOS NO SETOR MOAGEIRO DE TRIGO

BRASIL

1987

GRUPOS ECONÔMICOS	CAPACIDADE DE MOAGEM*	POSIÇÃO	PORCENTAGEM
Bung y Born **	4.110	1	23,31
J. Macedo	1.954	2	11,08
Grumar	1.025	3	5,81
Pam Sistema	906	4	5,14
J. Alves Veríssimo	378	5	2,15
Indígena	364	6	2,06
Pullman	360	7	2,04
Mineti e Cia. Ltda.**	308	8	1,75
Sadia	262	9	1,49
Cesarin	262	10	1,49
Carfepe	197	11	1,12
Jereissati Part. Ltda.	180	12	1,02
Bras Wey	171	13	0,94
Subtotal	**10.477**		**59,43**
BRASIL	**17.630**		**100,00**

FONTE: IPARDES (1989).
(*) Toneladas/24 horas
(**) Capital argentino

Os dados apresentados permitem aferir que o Decreto-lei nº 210 atingiu as metas preestabelecidas no que tange ao parque moageiro: reduziu a capacidade ociosa e considerou o aumento da capacidade produtiva. No entanto, a estrutura industrial resultante dessa ação estatal é caracterizada pela heterogeneidade dos tamanhos das plantas produtivas e pela intensa concentração, características que podem relativizar essa ação exitosa. Esse tema será retomado a seguir.

TABELA I.8

BRASIL

PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS GRUPOS ECONÔMICOS NA CAPACIDADE REAL DOS MERCADOS REGIONAIS DE TRIGO

1967/87

EM PORCENTAGEM

ZONA DE CONSUMO	SANFLU		J.MACEDO		SIST.PAM		GRUMAR	
	1967	1987	1967	1987	1967	1987	1967	1987
1	-	-	-	-	35,6	44,5	-	-
2	40,9	54,9	38,4	22,8	-	8,5	-	-
3	-	-	-	-	-	-	-	-
4	-	-	-	-	-	-	-	-
5	42,8	48,7	9,7	15,3	14,1	14,7	-	-
6	-	-	-	-	-	-	-	-
7	13,1	17,3	4,7	4,6			2,2	2,0
8	11,8	16,1			4,0	3,6	0,6	1,1

FONTE: Sunab, Capacidade do Parque Moageiro Nacional, Considerando o Resultado das Provas Físicas de Moagem (1988), *apud* SILVA (1992).
Obs.:
Zona 1 – Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Roraima, Amapá e Rondônia
Zona 2 – Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Fernando de Noronha
Zona 3 – Alagoas, Sergipe e Bahia
Zona 4 – Espírito Santo, Minas Gerais (exceto o Triângulo Mineiro)
Zona 5 – Rio de Janeiro
Zona 6 – Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais (somente o Triângulo Mineiro)
Zona 7 – São Paulo e Paraná
Zona 8 – Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Consumo

Uma importante conseqüência da regulamentação de 1967 e de seu impacto no consumo foi a possibilidade da criação do **subsídio ao consumo do trigo**. Embora tenha sido institucionalizado somente em 1972, o subsídio vinha sendo utilizado desde 1967, estando presente na indústria graças à compra do trigo nacional e estrangeiro pelas agências governamentais e a sua revenda aos moinhos a preços mais baixos que os da aquisição do produto. Efetivamente, entre 1967 e 1972, o preço do trigo estabelecido pela Sunab para a venda aos moinhos foi calculado pela média ponderada entre os preços do trigo nacional e do importado.

A quebra da safra soviética, em 1972, promoveu a elevação dos preços dos grãos no mercado internacional[21]. No Brasil, as importações supriam parte significativa do consumo doméstico de trigo, como se pode verificar na Tabela I.9. O Governo fixou os preços de venda aos moinhos em índices ainda menores aos cobrados no mercado externo, absorvendo a diferença e, assim, ampliando o ônus desse programa de subsídios aos cofres públicos.[22] A importação de grãos no período 1972-85 (à exceção de 1975) representava mais de 50% do consumo nacional. A partir de 1986, esse movimento alterou-se e a produção nacional passou a ser a principal fonte de abastecimento.

A longa vigência do subsídio ao consumo é, certamente, uma das variáveis que explica a fixação dos derivados do trigo no padrão de consumo da população brasileira, como mostra o Gráfico I.1. Com efeito, após 1972, o consumo *per capita* de trigo no Brasil aumentou vigorosamente, mas tal fato não se deu unicamente pelo subsídio. O processo de urbanização da sociedade brasileira, nos últimos anos, *vis-à-vis* a redefinição do seu padrão de consumo[23] tem papel auxiliar nessa explicação. Com a extinção desse programa em 1987, o Governo repassou aos preços internos as variações dos preços do grão no mercado internacional.

A manutenção do programa de subsídio ao trigo constitui-se no principal vetor explicativo da elevação do consumo dos derivados de trigo de consumo final. Uma *proxy* dessa afirmação pode ser observada no Gráfico I.2, que apresenta a evolução da produção de massas alimentícias. Não obstante, o comportamento desse mercado e o do de biscoitos estiveram associados às rendas médias regionais da população brasileira, com participação mais significativa no consumo das regiões de maior renda média. A distribuição do consumo de massas pode ser observada no Gráfico I.3. A região Sul e o Estado de São Paulo (maior mercado consumidor de trigo) são responsáveis por mais de 50% do consumo desse produto. Nos estados de São Paulo e Rio, concentram-se 65% da produção de biscoitos.

---

[21] Os preços nominais saltaram de 63 dólares/tonelada, em setembro de 1972, para 189 dólares/tonelada, em setembro de 1973. A partir de 1974, os preços nominais declinaram, mantendo-se constantes em 1976 e 1977. Esse nível de estabilização estava acima do anterior, em decorrência do choque do petróleo e da inflação mundial, que elevaram o nível de custos e preços. Ao longo de 1978, os preços nominais internacionais ascenderam novamente, devido à política agrícola americana e aos aumentos dos custos de produção provocados pelo novo choque do petróleo. A partir de 1982, os preços nominais declinam constantemente. Ou seja, em termos reais, no período examinado, com exceção do período 1972-74, o preço desse produto no mercado internacional apresentou trajetória declinante (SILVA, 1992:22-25).

[22] O impacto desse programa de subsídios nas contas públicas será retomado no capítulo seguinte.

[23] O desenvolvimento da relação entre organização da sociedade e padrão de consumo encontra-se em BONIM; ROLIM (1991).

TABELA I.9
BRASIL
CONSUMO INTERNO DE TRIGO
1967-89

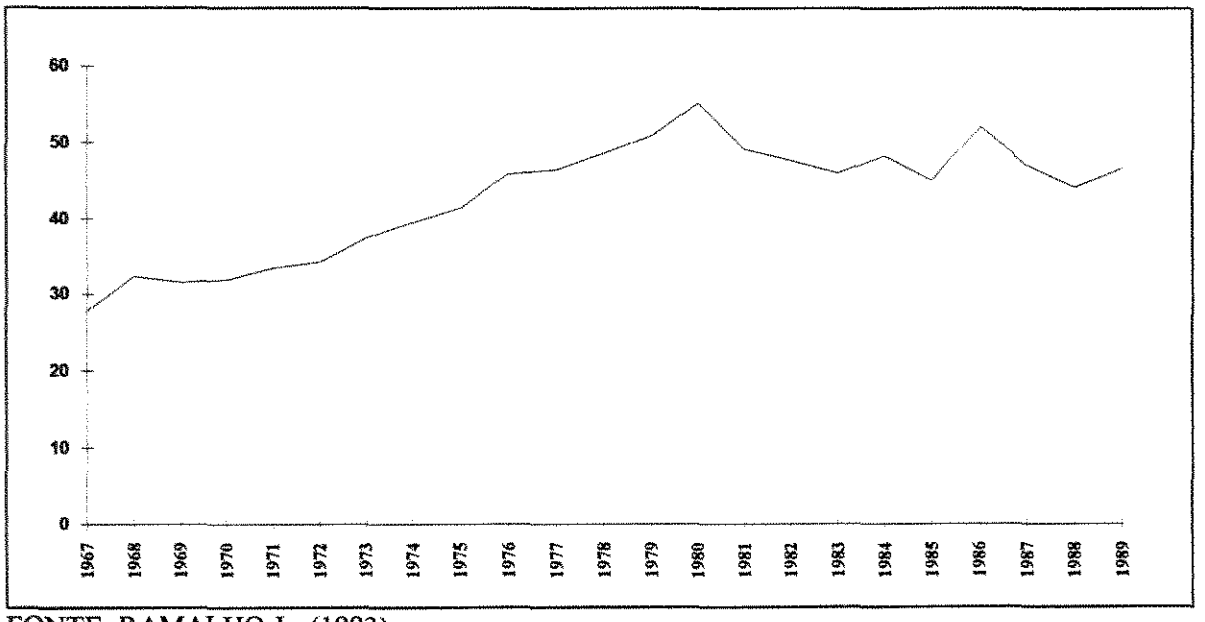
EM MIL TONELADAS

ANO	COTA ANUAL DO CONSUMO PREVISTO	ABSORÇÃO PELOS MOINHOS				TOTAL
		Trigo Nacional		Trigo Estrangeiro		
		Volume	(%)	Volume	(%)	
1967	3.000	364	15,14	2.040	84,86	2.404
1968	3.000	693	24,03	2.191	75,97	2.884
1969	3.000	1.146	39,42	1.761	60,58	2.907
1970	3.090	1.700	56,05	1.333	43,95	3.033
1971	3.200	1.602	49,92	1.607	50,08	3.209
1972	3.450	1.646	48,74	1.731	51,26	3.377
1973	3.550	699	18,41	3.098	81,59	3.797
1974	4.200	1.695	41,18	2.421	58,82	4.116
1975	4.422	2.471	55,69	1.966	44,31	4.437
1976	4.850	1.537	30,35	3.527	69,65	5.064
1977	5.694	2.613	49,75	2.639	50,25	5.252
1978	5.694	1.593	28,16	4.063	71,84	5.656
1979	5.850	2.477	40,63	3.619	59,37	6.096
1980	6.600	2.093	30,77	4.709	69,23	6.802
1981	6.000	2.137	35,05	3.960	64,95	6.097
1982	5.890	1.637	27,12	4.399	72,88	6.036
1983	5.500	1.891	31,70	4.075	68,30	5.966
1984	5.800	1.769	27,67	4.624	72,33	6.393
1985	6.400	1.805	29,54	4.306	70,46	6.111
1986	7.282	4.680	64,84	2.538	35,16	7.218
1987	7.000	4.049	60,91	2.598	39,09	6.647
1988	6.250	5.192	81,39	1.187	18,61	6.379
1989	7.100	5.741	83,64	1.123	16,36	6.864

FONTE: Detrin/Sunab *apud* RAMALHO Jr. (1993).

GRÁFICO I.1

EVOLUÇÃO DO CONSUMO *PER CAPITA* DE TRIGO

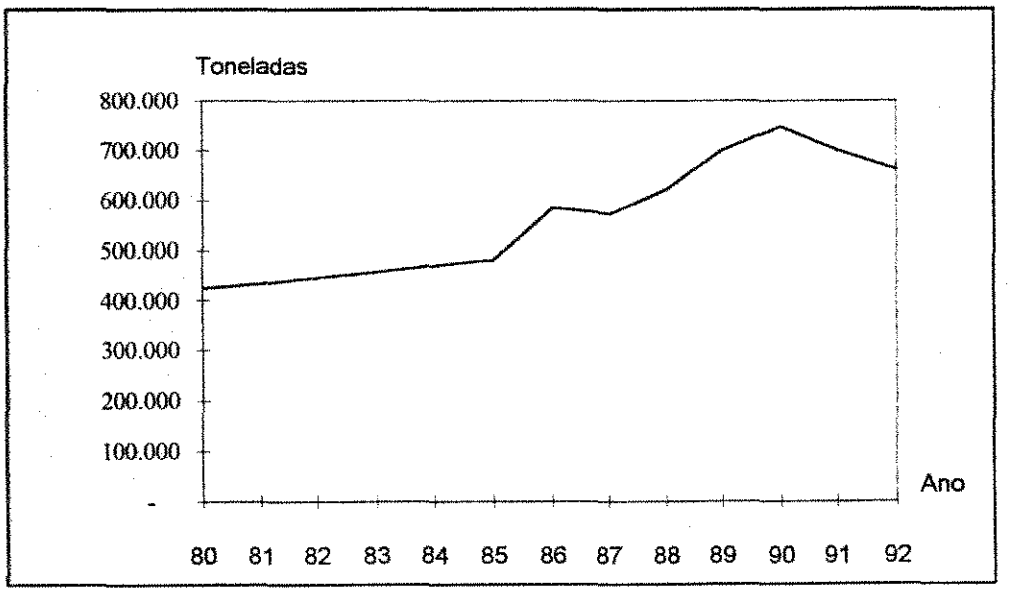


FONTE: RAMALHO Jr. (1993).

GRÁFICO I.2

EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL DE MASSAS ALIMENTÍCIAS

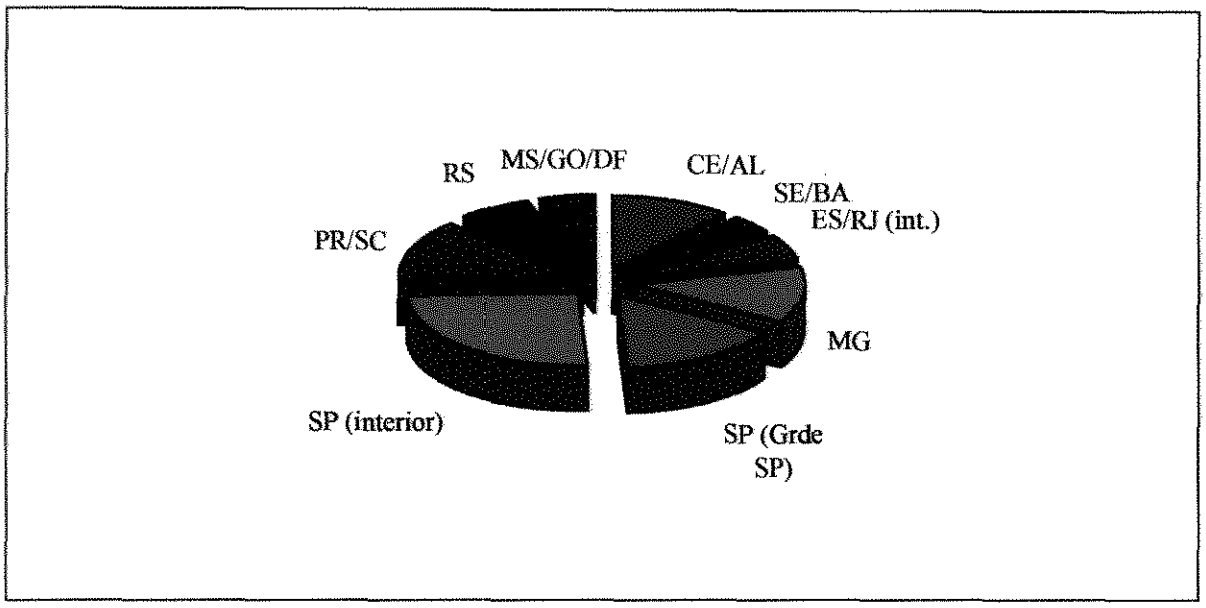
1980-92



FONTE: ABIMA (1992).

GRÁFICO I.3

CONSUMO REGIONAL DE MASSAS ALIMENTÍCIAS



FONTE: ABIMA (1992).

I.2 – A Internacionalização da Indústria do Trigo

Como se viu anteriormente, a regulamentação estatal, gerada com o Decreto-lei nº 210, condicionou sua evolução e estabeleceu parâmetros para o segmento processador de grãos. No entanto, os impactos verificados nesse segmento não se deram com a mesma intensidade no segmento produtor de bens de consumo final. A conformação dessa estrutura industrial esteve diretamente relacionada com o processo de **internacionalização** realizado nos anos 70 e na primeira metade dos 80.

Observando o processo de internacionalização da indústria alimentar[24], segundo OMAN (1987) e GREEN (1989), é possível construir uma periodização destacando suas principais características. O primeiro período pode ser delimitado entre o imediato pós-guerra e o início dos anos 60. O segundo compreende os anos 70 e a primeira metade dos anos 80. E o terceiro momento do processo de internacionalização dessa indústria, ainda em curso, iniciou-se nos anos 80.

[24] Há um intenso debate em torno dos conceitos apropriados para a análise da questão alimentar: complexo agroindustrial, *filiére*, cadeia produtiva, sistema agroalimentar, dentre outros. O desenvolvimento desse debate ultrapassa o escopo desta dissertação, mas citamos aqui os principais autores que discutem essa questão, na literatura nacional: BELIK (1992 e 1994); FANFANI *et alli* (1991); GREEN; SANTOS (1991); LEMOS (1992); MONTAGNER (1990); POSSAS (1992); e SILVEIRA; OLADEAR (1993).

Ao longo do primeiro período, os Investimentos Diretos Externos (IDE) estavam direcionados, principalmente, para compra ou geração de novas empresas nos países destinatários desses recursos de empresas estabelecidas em outras nações. OMAN (1987:38) denomina essa forma de IDE de "tradicional", em contraposição aos períodos posteriores, quando predominam "novas formas de IDE".

O conceito "novas formas de IDE" constitui-se em um conjunto de operações comerciais internacionais entre empresas de diferentes origens de capital, cujo processo de investimento no país receptor envolve a compra de bens tangíveis e intangíveis, mas a empresa estrangeira não é totalmente proprietária do projeto, ou, a princípio, não envolve a criação de novas empresas nesse processo. Portanto, os IDE não estão associados necessariamente à ampliação da capacidade produtiva da indústria beneficiária desses investimentos, de tal forma que essas transações de ativos apresentam o formato de incorporações e fusões entre empresas.

Os IDE realizados a partir do final dos anos 80 distinguem-se dos anteriores, pois passam a estar contidos no processo de reestruturação econômica[25] da indústria agroalimentar[26], em razão das inúmeras alterações no ambiente econômico, como a mudança do padrão de consumo das sociedades contemporâneas, resultado de alterações profundas no modo de vida das pessoas nas recentes décadas, *e.g.*: o maior número de mulheres que trabalham fora do domicílio, as recentes preocupações com as características protéica e calórica dos produtos alimentícios; as inovações tecnológicas geradas em outros segmentos tecnológicos[27], etc.

Os objetivos das operações externas das empresas transnacionais no período imediato ao pós-guerra até a segunda metade dos anos 80, apesar das suas diferentes formas de manifestação, estavam direcionados à ampliação do *market-share* no mercado internacional dessas empresas.

---

[25] Para maiores informações sobre esse processo, ver COUTINHO (1992).

[26] Os trabalhos de BELIK (1994 e 1995); GREEN (1989); RIZZI (1993); RIZZI; URBAN (1991); GREEN; SANTOS (1991) abordam a reestruturação da indústria agroalimentar.

[27] Do ponto de vista da dinâmica geradora de inovações tecnológicas, esta indústria está classificada na tipologia criada por ERBER (1990b) como um setor "receptor" de inovações, uma vez que recebe as inovações geradas em outros segmentos industriais, principalmente dos setores produtores de bens de capital, informática e alguns subsegmentos da indústria química. Essa tipologia foi criada a partir de textos que classificam os fluxos interindustriais de inovações: SCHERER (1982) para a experiência americana; PAVITT (1984) e SOETE (1986) para o Reino Unido.

O processo de reestruturação da indústria alimentar foi denominado **recentragem** e constitui-se basicamente de três vetores, segundo GREEN (1988:12; 1989): as empresas redefiniram os mercados nacionais e os setores de atuação através da compra e venda de ativos[28]; a especialização em algumas linhas de produtos, nas quais a empresas podem apropriar-se de sinergias comerciais e técnicas elevadas; a inovação em produto, processo e organizacional.

No processo de reestruturação das empresas alimentícias, destaca-se o movimento de compra e venda de ativos, especializado internacionalmente. A saída para o mercado externo foi uma das opções utilizadas pelas empresas transnacionais diante da instabilidade inerente a um processo de mutações profundas no ambiente econômico.

O processo de reestruturação, segundo esse mesmo autor, exige altos volumes de recursos; aumenta significativamente a produtividade dos processos industriais; e as tecnologias utilizadas têm um curto período de sobrevivência. Tal processo induz as empresas a trabalhar com equipamentos e produtos com ciclo de vida reduzido. Devido a essas características, os mercados nacionais saturam-se rapidamente e os mercados externos constituem-se em espaços econômicos redutores de custos (GREEN, 1989)[29].

Com essas referências sobre a internacionalização da indústria agroalimentar, é possível tecer algumas considerações a respeito do segmento produtor de bens de consumo final da indústria do trigo. Nos anos 70, esse segmento iniciou um processo de internacionalização – através de incorporações e fusões –, que se prolongou nos anos 80. Tal processo ocorreu por meio de *take-overs*, compra de ativos de empresas de propriedade brasileira, pelas razões já apontadas.

Essa forma de entrada das empresas estrangeiras no mercado brasileiro trazia-lhes a vantagem de se apropriar de ativos intangíveis, como redes de fornecedores e insumos, e de uma marca conhecida no mercado. Tais ativos, como será mostrado a seguir, constituem-se nas principais fontes de assimetrias concorrenciais do segmento, o que permite a empresa adquirir conhecimentos

[28] Informações sobre as empresas e os segmentos produtivos envolvidos nesse processo, nos casos europeu e americano, podem ser encontradas em BONNEAU (1988).

[29] Por essas razões, o autor relativiza o movimento de liberalização do comércio externo desses países, *stricto sensu*, como resultado das disputas ideológicas nessas sociedades. Esse processo também é resultante de pressões das empresas inseridas na reestruturação econômica em geral, e da agroalimentar, em particular.

prévios da "lógica" de funcionamento dessas redes de compra e venda de produtos, que têm a unidade fabril como núcleo[30].

Nesse processo, **o programa do subsídio ao trigo era uma fator locacional atraente à entrada no mercado nacional**, na medida em que preservava o mercado local das flutuações positivas de preços internacionais desses grãos, além da dimensão continental do mercado nacional e dos mercados metropolitanos, equivalente à dos mercados nacionais dos países da Europa.

A compra e venda de ativos nesse segmento foi intensa, ao contrário do segmento processador de grãos, que estruturou seu parque produtivo, sem um processo de troca patrimonial entre os agentes econômicos. São relacionadas, a seguir, as principais transações[31]:

- a Vulcânia Indústria Alimentícia Ltda., que atuava no mercado desde 1951, foi adquirida, em 1978, pelo grupo japonês Suntory;

- a Paty Produtos Alimentícios S.A., localizada no Rio de Janeiro, foi adquirida, em 1979, pelo grupo Multifoods Internacional, posteriormente comprado pelo grupo Borden (norte-americano), em 1985. Este grupo atuava no segmento através da empresa Adria, incorporada em 1971, e da Romanini, comprada em 1977. Em 1988, o grupo Borden definiu sua conformação atual através da compra da empresa Ranieri, localizada no interior de São Paulo;

- a Nestlé, em 1980, adquiriu 37% das ações da Reimassas Produtos Alimentícios S.A.;

- a Laticínios Poços de Caldas (LPC), do grupo francês BSN-Gervais-Danone, assumiu o controle da Terra Branca – Indústria de Massas Frescas, em 1981;

- o grupo americano Hershey adquiriu 60% do capital da Petybon S.A., em 1982, que posteriormente foi adquirida pelo grupo Bung y Born

[30] A entrada das grandes empresas na indústria de alimentos por meio de *take-overs* de empresas com participação minoritária no mercado é identificada por vários autores como a principal forma de implementação dos IDE, principalmente na América Latina (OMAN, 1989; e RIZZI; URBAN, 1991).
[31] Informações sistematizadas por FRAUSINO (1993).

através de duas empresas controladas pelos Moinho Santista S.A. e Moinho Recife S.A.;

- a Beatrice Foods Co., um dos maiores grupos norte-americanos do setor alimentício, adquiriu, em 1981, 70% das ações da Ailiram, empresa nacional atuante no mercado de biscoitos. Em 1988, essa empresa foi comprada pela Nestlé;

- a Standard Brands Inc. e a Nabisco Inc., empresas norte-americanas, associaram-se, em 1981, e constituíram a empresa Nabisco Brands, com o intuito de produzir biscoitos. No Brasil, em 1983, essa empresa adquiriu a S.L. Alves, empresa proprietária dos produtos Júpiter.

O Quadro I.2 amplia o período de análise para até 1994, o que permite observar algumas operações nesse segmento, após as mudanças institucionais do período. Dentre as operações realizadas, destacam-se: a compra da empresa Tostines pela Nestlé e a formação de uma *joint venture* – a Cia. Campineira e a BSN. Essas operações serão abordadas mais adiante.

QUADRO I.2

PRINCIPAIS MOVIMENTOS PATRIMONIAIS NA INDÚSTRIA DO TRIGO (1985-94)		
Segmento	**Empresa Entrante**	**Empresa Adquirida**
Massas e Biscoitos	Nestlé (SUI)	Ailiram, Buitoni e Tostines *
	Bung y Born (Arg.)	Petybon
	Nabisco (EUA)	Júpiter
	United Biscuits (EUA)	Águia **
	Borden (EUA)	Adria, Romanini e Ranieri
	BSN (FRA)	Cia. Campineira**
	Parmalat (ITA)	Lu Petybon

FONTE: BELIK (1995) e FRAUSINO (1993).

Obs.:
(*) Empresa adquirida em 1994.
(**) Operações envolvendo a formação de *joint ventures*.

Em síntese, observa-se que a entrada das empresas transnacionais no Brasil ocorreu através da compra de ativos de empresas brasileiras, na maioria dos casos, empresas que não eram líderes em seus respectivos segmentos. As vantagens inerentes aos processos de *take-overs* associam-se "às *vantagens relativas* [das multinacionais] *provenientes da exploração dinâmica de sinergias de seus recursos*

intangíveis, como aprendizado tecnológico, patentes, marcas, gerenciamento, propaganda, etc.[...] *transferidos a custo 'quase zero' para suas subsidiárias, que garantem a reprodução de suas vantagens em relação aos rivais domésticos nos mercados diferenciados de alimentos e correlatos, particularmente em países periféricos, que raramente são a base "doméstica" desse tipo de multinacional*" LEMOS (1995).

Esse processo de **internacionalização** da indústria do trigo e a intensificação do processo de **urbanização** da sociedade brasileira condicionaram e catalisaram profundas mudanças produtivas e organizacionais nesse segmento, através da redefinição do padrão concorrencial das empresas, que induziu inovações em processos e produtos. Com isso, estabeleceu-se um novo padrão de qualidade, associado à produção de itens destinados a um segmento de mercado com maior poder aquisitivo – com o conseqüente lançamento de novos produtos[32].

Até os anos 60, esse segmento da indústria tritícola era constituído, sobretudo, por pequenas e médias empresas que atuavam estritamente nos mercados regionais próximos às suas unidades fabris, nas quais predominavam o processamento descontínuo (por batelada) e o semi-artesanal, com vendas a granel. Na atualidade, esse quadro alterou-se profundamente, com vigência de um padrão tecnológico semelhante ao de países com longa tradição de qualidade na área, como, por exemplo, a Itália, e com logísticas de vendas que permitem às empresas comercializar num espaço territorial distante das plantas industriais[33].

No início dos anos 90, compunha tal indústria um conjunto de empresas (micros, pequenas, médias e grandes) distribuídas por várias unidades da Federação, que se utilizavam de tecnologias e processos produtivos os mais heterogêneos, conformando um amplo leque de indicadores de produtividade e qualidade dos produtos (ver Tabela I.10). As quatro maiores empresas produtoras de massas alimentícias respondiam, em 1992, por 36,5% da produção nacional; a oferta complementar era de responsabilidade de um amplo conjunto de empresas que atuam preferencialmente em mercados regionais. Nas empresas produtoras de biscoitos, a produção concentrava-se em menos empresas, sendo a Nestlé responsável pela oferta de 16%. Ou seja, duas empresas controlavam 36%, uma

[32] O intenso processo de **urbanização** por que passou a sociedade brasileira, no início dos anos 60, proporcionou a criação de um novo veículo de comercialização de produtos alimentícios, adequado à nova distribuição espacial da população brasileira: os supermercados. Esse fenômeno alterou a forma de comercialização dos produtos de tais empresas, que começaram a ser vendidos em embalagens vedadas, em substituição ao processo a granel. Para maiores informações, ver CYRILLO (1987).

[33] Para maiores informações sobre a evolução tecnológica desse segmento, consultar FRAUSINO (1993).

concentração (técnica e econômica) que não encontra semelhanças na indústria do trigo.

TABELA I.10

BRASIL

***MARKET-SHARE* DAS EMPRESAS LÍDERES**

SEGMENTO PROCESSADOR DE BENS DE CONSUMO FINAL

1992

EM PORCENTAGEM

SEGMENTO	EMPRESA	*MARKET-SHARE*
Massas Alimentícias	Adria	13,0
	Petybon	11,0
	Selmi	7,5
	Sadia	5,0
Biscoitos	Cia. Campineira	20
	Nestlé	16
	Tostines	13

FONTE: FRAUSINO (1993)

CAPÍTULO II

AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DA ECONOMIA BRASILEIRA E DA INDÚSTRIA DO TRIGO

A trajetória da economia brasileira, ao longo dos anos 80 e início dos 90, foi marcada pela elevação dos níveis de preços e pela regressão das taxas de crescimento. Ao contrário do período recente, em que o quadro de indicadores poderia representar um movimento conjuntural, esse processo indicava, segundo algumas análises do comportamento da economia brasileira[34], que tal quadro era, nos anos 80, resultado da exaustão da sua "forma" de desenvolvimento, instaurado no Brasil nas últimas décadas.

Desse modo, no começo dos anos 90, iniciou-se um reordenamento institucional em direção à constituição do substrato de um novo padrão de crescimento e financiamento da economia brasileira – vetores básicos de uma nova forma (padrão) de desenvolvimento –, que permitisse uma trajetória econômica pautada pelo crescimento econômico com estabilidade de preços. Nesse processo, dois pontos são destacados dos objetivos desta dissertação: a interação público-privado (a forma de intervenção do Estado na economia) e a inserção internacional da economia brasileira.

Apesar de na indústria do trigo o desenho da regulamentação estatal já estar sendo questionado por alguns atores sociais desde o início dos anos 80, devido à estreita ligação dessa ação federal com os fundos públicos, somente em 1987 decretou-se o fim do programa de subsídios destinado à indústria do trigo. No início dos anos 90, o Governo federal acabou com o arcabouço institucional responsável pelo alargamento do consumo dos derivados de trigo pela sociedade brasileira, já consolidado no padrão da população.

Concomitante a esses movimentos, estava em curso no cone sul da América Latina um processo de integração regional entre as diversas economias, visando à maior inserção das economias em uma nova ordem internacional, constituída pelo estreitamento das relações comerciais entre os países. O processo de constituição do Mercosul tem um peso significativo na indústria do trigo, uma vez que a Argentina, país integrante desse processo de integração econômica, é um dos maiores produtores mundiais de trigo.

[34] A título de exemplo, ver CARNEIRO (1991), TEIXEIRA (1993) e TAVARES (1993).

II.1 – A Desregulamentação da Indústria do Trigo

A crescente elevação dos níveis de preços no início dos anos 80 e a fragilidade financeira do setor público imputavam a necessidade de racionalização das contas públicas e, por decorrência, a revisão dos programas de subsídios implementados pela União.

A magnitude dos gastos do Executivo federal com o programa de subsídios ao trigo pode ser observados na Tabela II.1. Ao longo do período 1967-89, o subsídio por tonelada oscilou entre US$ 76 a US$ 239. O ápice ocorreu em 1985, quando se iniciou o declínio do desembolso de fundos públicos destinados a essa atividade econômica. Tais recursos, no entanto, não eram destinados apenas ao estímulo ao consumo do trigo, pela compra do trigo estrangeiro e nacional e sua revenda aos moinhos a valores inferiores ao produto importado. O governo também arcava com todas as despesas de transporte, armazenamento, de tributação sobre a comercialização do cereal (Tabela II.2). Esses gastos "indiretos" representavam, em média, 20% do custo final do trigo adquirido pelo Executivo federal.

As informações sistematizadas na Tabela II.3 permitem mensurar o crescente desembolso de recursos públicos destinados à produção e à comercialização de trigo no Brasil. Identificando apenas as duas principais informações desse conjunto de dados, registra-se que a relação Conta-Trigo no total das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) (financiamento interno e externo) cresceu de 5,5% em 1981 para 26,81% em 1985. Em sintonia com esse movimento, a relação Conta-Trigo/PIB teve trajetória ascendente: no início da década (1981), o total de recursos destinados ao trigo e derivados representava 0,28%, enquanto em 1985 tal relação era de 0,86%. *"Evidencia-se, portanto, que os gastos com o setor tritícola nos últimos anos têm uma importante contribuição no déficit público, com peso extremamente elevado na NFSP. Daí compreende-se as fortes pressões de certos setores da sociedade para eliminação do subsídio ao trigo, quando se acirrava o debate sobre as estratégias de redução do déficit público"* (RAMALHO Jr., 1988:125).

TABELA II.1

BRASIL

PREÇOS E CUSTO FINAL DO TRIGO NACIONAL E IMPORTADO, E PREÇO DE VENDA AOS MOINHOS

ESTIMATIVA DE SUBVENÇÃO

1967-1989

EM DÓLARES/TON.

ANO	Trigo Nacional		Trigo Importado		Preço de Vendas aos Moinhos	Custo Médio (4)	Subsídio por Tonel.	Total Subsídio (US$ 1000) (5)
	Preço Pago ao Produtor	Custo Total (1)	Valor (FOB)	Custo Total (2)				
1967	111,75	148,07	62,53	98,68	82,36	99,61	17,61	41.469,00
1968	103,15	132,00	57,96	93,63	77,48	97,12	19,64	56.641,76
1969	106,39	135,00	59,96	92,42	76,06	100,00	23,98	69.709,86
1970	102,62	131,37	60,78	97,93	87,81	108,55	21,00	63.693,00
1971	98,50	126,50	62,68	98,71	85,58	115,03	29,45	94.505,05
1972	98,56	126,50	78,70	116,47	85,57	122,64	37,07	125.185,39
1973	121,75	159,97	137,42	209,04	93,79	189,26	95,47	364.499,59
1974	194,42	242,86	192,72	268,30	105,18	222,64	117,46	483.465,36
1975	194,42	242,86	192,72	268,30	90,62	236,02	145,40	645.139,80
1976	181,64	227,75	132,70	201,27	72,56	219,14	146,58	742.281,12
1977	206,14	257,63	107,01	166,30	85,50	197,02	111,50	585.598,00
1978	212,19	263,89	125,32	184,84	79,72	205,07	125,35	697.667,60
1979	172,30	216,75	162,67	221,06	59,84	238,65	178,81	1.090.025,76
1980	197,34	246,34	184,64	241,92	43,81	234,11	190,30	1.226.400,60
1981	248,98	308,37	177,49	243,21	110,45	244,29	133,89	816.022,48
1982	272,75	333,11	169,12	232,57	135,86	253,02	177,16	707.060,60
1983	207,65	259,34	159,57	223,67	104,27	258,68	154,41	921.210,06
1984	228,49	284,17	149,65	213,67	107,08	226,51	119,43	763.515,99
1985	251,01	311,21	141,11	205,68	114,28	321,21	239,80	1.465.477,80
1986	237,89	295,28	97,09	154,89	77,98	219,01	141,03	1.017.954,54
1987	185,34	233,17	93,98	154,98	103,40	240,56	137,16	911.702,52
1988	183,78	231,33	104,14	177,15	191,36	240,23	48,64	310.274,56
1989	177,01	223,33	163,37	234,55	198,72	231,84	33,12	227.335,68

FONTE: CFP, CTRIN, Sunab, Cacex *apud* RAMALHO Jr. (1993)

(1) Inclui frete, armaz./moinho, ICM, custo armazenagem e comissão BB;
(2) Inclui fretes, seguro, taxa Cacex, desp. portuárias e comissão BB;
(3) Média anuais (idem Preço Pago ao Produtor);
(4) Média ponderada pelas quantidades compradas de trigo nacional e importado;
(5) Quantidade trigo consumida x subsídio por tonelada.

TABELA II.2

BRASIL

ESTIMATIVA DE CUSTO DO TRIGO NACIONAL PARA O GOVERNO

EM DÓLARES/TON.

Ano	Preço Produtor	Frete, Armaz./ Moinho	ICM Preço de Compra	Custo Armaz.	Comissão BB	Custo Final
1967	116,75	6,00	19,84	4,00	1,48	148,07
1968	103,15	6,00	17,53	4,00	1,32	132,00
1969	106,39	6,00	18,08	4,00	1,35	135,82
1970	102,62	6,00	17,44	4,00	1,31	131,37
1971	98,50	6,00	16,74	4,00	1,26	126,50
1972	98,56	6,00	16,75	4,00	1,26	126,57
1973	121,75	8,00	20,69	5,00	1,56	157,00
1974	194,42	8,00	33,05	5,00	2,42	242,89
1975	194,42	8,00	33,05	5,00	2,42	242,89
1976	181,64	8,00	30,87	5,00	2,27	227,78
1977	206,14	8,00	35,92	5,00	2,57	257,63
1978	212,19	8,00	36,07	5,00	2,63	263,89
1979	172,30	8,00	29,29	5,00	2,16	216,75
1980	197,34	8,00	33,54	5,00	2,46	246,34
1981	248,98	8,00	42,32	5,00	3,08	307,38
1982	272,75	9,00	46,36	5,00	3,33	336,44
1983	207,65	9,00	35,30	5,00	2,59	259,54
1984	228,49	9,00	38,84	5,00	2,84	284,17
1985	251,01	9,00	42,67	5,00	3,53	311,21
1986	237,89	9,00	40,44	5,00	2,95	295,28
1987	185,34	9,00	31,50	5,00	3,33	234,17
1988	183,78	9,00	31,24	5,00	2,31	231,33
1989	177,01	9,00	30,09	5,00	2,23	223,33

FONTE: MENDES (1994).

TABELA II.3

BRASIL

PARTICIPAÇÃO DA CONTA TRIGO NAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (CONCEITO OPERACIONAL)

1981-85

EM PORCENTAGEM

CONTAS NACIONAIS	PARTICIPAÇÃO DA CONTA TRIGO				
	1981	1982	1983	1984	1985
Financiamento Interno e Externo	5,50	7,22	16,39	26,68	26,81
Conta Trigo/PIB	0,28	0,44	0,49	0,43	0,86

FONTE: Banco Central: Relatórios, Brasília, 1981 – 1985, *apud* RAMALHO Jr. (1988).
Nota: A definição de Conta-Trigo encontra-se no Anexo III; e do Financiamento Interno e Externo nos Boletins do Banco Central do Brasil.

Um dos elementos indutores da instabilidade do quadro macroeconômico da economia brasileira, no início dos anos 80, era a fragilidade financeira das contas do setor público brasileiro. O equacionamento desse problema pautou a política econômica do período e, nesse sentido, o vínculo entre a arquitetura institucional destinada à indústria do trigo necessitava ser revista, pois o reordenamento da contas públicas envolvia a revisão dos programas de subsídios implementados pela União, e dentre esses, o do subsídio ao consumo do trigo, assim como dos demais gastos governamentais com essa indústria.

No início dos anos 80, diante desse quadro, o governo implantou o programa de redução dos subsídios, cuja extinção estava prevista para 1982. Contudo, o fim desse programa só veio a ocorrer em 1988. Mas, a polêmica em torno da existência ou não do subsídio já havia surgido quando ele foi criado em 1972 (RAMALHO Jr., 1988). Porém, em defesa da permanência dos subsídios, havia dois argumentos: o primeiro residia no âmbito social e o segundo era econômico. A subvenção pública privilegiava a população de baixa renda, dado o peso dos derivados de trigo na cesta de consumo; além disso, esse recurso público era necessário para conter a elevação dos índices de preços em razão da elevada demanda desses produtos *vis-à-vis* a elevação dos preços do trigo.

O subsídio do trigo foi criado por razões conjunturais e com o objetivo de conter o ascenso inflacionário; mas, extinguiram-se os determinantes de sua criação e o subsídio permaneceu, o que resultou em:

- um forte incentivo ao consumo de derivados do trigo;

- uma ampliação da demanda pelos produtos da indústria do trigo, aumentando as dificuldades de redução de tal subvenção, devido ao crescente peso desse produto na cesta de consumo e à dimensão política de um possível aumento de preços em razão do corte de subsídios;

- uma elevação do consumo, que conduziu a um aumento da importação e da produção interna, resultando em maiores desembolsos de recursos públicos destinados ao programa do subsídio.

Ou seja, apesar do anúncio govenamental do fim do subsídio ao consumo do trigo em 1982, os elementos citados promoveram a postergação da extinção do programa de subsídio até 1987.

Não obstante, além da necessidade de revisão do programa de subsídio ao consumo de trigo, estava em curso o debate acerca da necessidade de permanência da regulamentação estatal da indústria do trigo, nos moldes do Decreto-lei nº 210. KIRSCHNER (1995) e RAMALHO Jr. (1993) periodizam e reconstituem os termos e os atores desse debate.

Os interesses aglutinados em torno do segmento moageiro destacavam-se na defesa da manutenção da regulamentação e o fim do subsídio ao trigo (ou a redução paulatinamente). Para essas empresas, o fim do arcabouço institucional implicaria, a princípio, a construção de silos para o armazenamento dos grãos, a implementação de uma logística necessária ao transporte e à compra de grãos e, por fim, a alocação de capital de giro necessário à estocagem da matéria-prima, o que redefinia o *modus operandi* do segmento e das respectivas empresas.

No segmento de consumo final, os subsegmentos tinham posturas diferenciadas em tal debate. O segmento da panificação apoiava a desregulamentação, uma vez que a relação entre moinhos e panificadores era desfavorável a estes agentes econômicos. Os moageiros "impunham" os termos contratuais da venda de farinha, ofertando, aos panificadores, por exemplo, apenas insumo de qualidade inferior. Além disso, condicionavam a compra – nem sempre desejável – de farinha comum ao produto especial.

Nos subsegmentos de massas e biscoitos, a postura acima era relativizada, em razão do poder de barganha que tais empresas tinham em relação aos moinhos. As empresas individualmente demandavam grande quantidade de farinha de trigo, o que ampliava o poder de negociação em torno de preços e quantidade com os processadores de grãos. Esses subsegmentos, por sua vez, foram beneficiados com a regulamentação vigente: o subsídio do trigo e o Decreto-lei nº 210 foram responsáveis pela consolidação dos derivados de trigo no padrão de consumo da população brasileira. Mas, a desregulamentação permitiria a essas empresas o acesso a insumos com melhor qualidade, que poderiam ser utilizados na confecção de estratégias de concorrências amparadas na diferenciação dos produtos.

Entretanto, em novembro de 1990, foi implementada a Lei nº 8.096, que dispõe *"sobre a comercialização e industrialização do trigo..."*[35] e extingue, com um conjunto exígüo de artigos, a arquitetura institucional montada ao longo de décadas, responsável pela produção, comercialização e industrialização do trigo e de seus derivados.

O primeiro artigo dessa legislação – *"São livres, em todo Território Nacional, a comercialização e industrialização do trigo de qualquer procedência"* – eliminou a estatização da comercialização do trigo (nacional e importado), permitindo a importação de grãos pelos próprios moinhos. Por decorrência, extinguiram-se o sistema de cotas e as proteções institucionais aos mercados regionais. Com essas medidas, as empresas moageiras estavam livres para negociar a compra de grãos (preço, qualidade e quantidade) no mercado doméstico ou de produtores internacionais.

Assim, conformou-se um novo ambiente competitivo às empresas, no qual a presença estatal abdicou de sua capacidade de regulamentação nos vários segmentos da indústria do trigo, e as empresas endogeneizaram a seus respectivos cálculos concorrenciais variáveis até então exógenas e/ou de baixo peso nesse algoritmo de decisão, como preço, qualidade e quantidade.

Do ponto de vista do produtor de grãos, o trigo perdeu sua especificidade e tornou-se um dos produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). O objetivo da auto-suficiência foi retirado da agenda de ação do Executivo, mas o Governo federal não se retirou totalmente do segmento. A política de preços mínimos e a implementação de linhas de créditos com taxas de juros diferenciadas e com valores abaixo do mercado constituíram-se em exemplos dessa nova intervenção (MENDES, 1994:59).

II.2 – A Abertura Comercial

Ao longo das últimas décadas, a economia brasileira apresentou um ascendente crescimento industrial, elevando a participação da indústria de transformação no PIB brasileiro. Esse movimento foi acompanhado por um processo de modernização e diversificação do parque industrial, em paralelo à constituição de uma estrutura industrial fechada às importações. Em 1980, por

[35] Ver Anexo 1.

exemplo, as compras externas representavam apenas 6,6% do consumo industrial (ERBER; VERMULM, 1993:31).

Esse processo foi fortemente influenciado pelo Estado brasileiro, através de um conjunto de medidas que conformaram uma política industrial seletiva e pró-crescimento. Primeiro, as ações governamentais visavam reduzir o risco dos investimentos diretos realizados no País, por meio da proteção tarifária e administrativa e da ampliação do mercado local pela implementação de políticas fiscais e creditícias não-restritivas. Segundo, o Estado supria a estrutura industrial com insumos básicos e a infra-estrutura física essencial. Terceiro, o Governo federal impulsionou os investimentos locais através de isenções e subsídios fiscais e creditícios.

Esse cenário não se repetiu na década dos 80. O crescimento econômico da década não apresentou uma trajetória definida, e com algum crescimento no meio da década – durante o período de vigência do Plano Cruzado (1986-87). Além desse movimento no período, houve um processo de deterioração dos instrumentos regulatórios responsáveis pelo crescimento industrial do período anterior. As medidas protecionistas ao mercado doméstico perderam sua seletividade e tornaram-se itens da política de controle da absorção doméstica para a obtenção de superávits comerciais necessários ao financiamento do balanço de pagamentos. As políticas fiscal e creditícia foram utilizadas, estritamente, no controle do processo inflacionário.

Do ponto de vista externo, a década dos 70 foi marcada por um processo de reestruturação econômica, com a definição de um novo padrão de financiamento e crescimento das economias nacionais, o que deu início a um reordenamento dos setores líderes nas respectivas indústrias e a redefinição das relações econômicas interpaíses[36].

Dessa forma, a economia brasileira, no final dos anos 80 e início dos 90, estava inserida num quadro de fragmentação e ineficiência do aparelho regulatório do Estado, associado à fragilidade financeira das contas públicas; de

[36] Esse processo é conhecido na literatura econômica como a "Terceira Revolução Industrial". COUTINHO (1992) sistematiza os principais vetores desse movimento: 1. o peso crescente do complexo eletrônico nas estruturas industriais; 2. o surgimento de um novo paradigma de produção industrial – a automação flexível; 3. a revolução nos processos de trabalho; 4. transformação das estruturas e estratégias empresariais; 5. a criação de novas bases da competitividade; 6. a "globalização" como aprofundamento da internacionalização; 7. a construção de "alianças tecnológicas" como forma de competição.

estagnação do parque industrial; de instabilidade macroeconômica; e, por fim, de intenso processo de reestruturação da economia internacional[37].

Assim, o equacionamento desse quadro macroeconomico implicaria a solução do dilema no qual a economia do País estava inserida desde a segunda metade da década dos 80: como realizar a reestruturação econômica com a estabilidade de preços.

O encaminhamento desses movimentos constituía-se na meta prioritária do Governo eleito em 1990. Essas metas estavam contidas no Programa da Política Industrial e do Comércio Exterior (PICE), cujas disposições apontam para a promoção da reestruturação industrial e para a contenção do aumento de preços[38]. O discurso oficial contido no Programa PICE[39] apresentava o protecionismo da economia brasileira como o principal responsável pelo *gap* entre os índices de competitividade praticado no país *vis-à-vis* os representativos da economia internacional.

Identificado o protecionismo como o principal elemento inibidor da competitividade da estrutura industrial brasileira, o PICE passou a postular a liberalização comercial como o agente catalisador da modernização do setor industrial privado. De forma explícita, o Executivo delineou um ajuste estrutural da economia brasileira via mercado, com a devida redução do aparelho regulatório estatal. A desregulamentação da economia brasileira – principalmente do comércio exterior – terá uma dupla função: induzir a reestruturação econômica; e inibir o ascenso inflacionário (BAPTISTA, 1993:238).

No projeto do PICE, a alteração e diminuição da intervenção estatal nas atividades econômicas foi o primeiro passo em direção ao processo de reestruturação econômica a ser desenvolvida pela economia brasileira. *"A Política Industrial e de Comércio Exterior a ser implantada exige formas de atuação*

[37] CANO (1994) desenvolve algumas dessas questões, principalmente a inserção do Brasil na nova ordem mundial.

[38] A Política Industrial e de Comércio Exterior do Governo Collor foi constituída pelos seguintes programas: **i.** *Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior*, de 26/6/90. Nestas estão contidos os programas específicos do Executivo federal para a área industrial: **ii.** *Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira* (PACT), de 12/9/90. Este define as metas em ciência e tecnologia do Governo brasileiro; **iii.** *Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP)*, de 7/11/90, que busca aglutinar e sistematizar ações públicas e privadas em torno dessas questões; e **iv.** *Programa de Competitividade Industrial* (PCI), de 27/2/91, que busca o desenvolvimento da competitividade em três aspectos: setorial, estrutural e empresarial.

[39] Críticas ao programa em diversos âmbitos – inclusive do diagnóstico – são desenvolvidos por BAPTISTA (1993); ERBER (1990, 1991a, 1991b); e ERBER; VERMULM (1993).

governamental e de regulação da atividade econômica substancialmente diferentes daquelas vigentes ao longo do processo de substituição de importações. ***A partir de agora, é necessário utilizar as formas eficazes das forças de mercado para induzir a modernização tecnológica do parque industrial e para aperfeiçoar as formas de organização da produção e da gestão do trabalho"*** (grifo deste autor)[40].

A forma de redução do poder regulatório do Estado e a intensificação dos mecanismos de mercado assumem os cânones do que se convencionou chamar de "Consenso de Washington" ou políticas "neoliberais"[41], na medida em que tal ação é pautada pela tríade **desregulamentação, privatização e liberalização comercial.**[42] Os textos oficiais explicitam esse argumento de forma inequívoca: "*A reestruturação competitiva da indústria brasileira ocorrerá a partir de um ambiente de competição no país que está sendo construído com a abertura comercial, com a desregulamentação e com o aprimoramento da legislação em defesa da concorrência. Nesse novo ambiente, o processo de reestruturação se desenvolve no sentido da capacitação tecnológica, adequação do modelo empresarial, melhoria da qualidade e aumento da produtividade*".[43]

Para tanto, o PICE foi concebido na forma de uma "pinça", combinando elementos de pressão sobre as empresas privadas e de estímulos à competitividade. As primeiras medidas foram denominadas "políticas de estímulos à competição" e as últimas, "medidas de competitividade" (ERBER, 1991:306).

A política de incentivo à competitividade que envolve os programas PACT, PBQP e PCI teve como meta o estímulo à competitividade em três âmbitos: estrutural, setorial e empresarial. O PCI define esses âmbitos da seguinte forma: [a estrutural] "*é determinada pelo funcionamento das estruturas de suporte de economia, das condições gerais do ambiente macroeconômico, da funcionalidade do aparato regulatório e do custo dos fatores externos às empresas. Depende essencialmente das políticas do poder público;* [a setorial] *é determinada pelas vantagens comparativas naturais, adquiridas e potenciais, e pelo dinamismo dos diferentes setores da economia. Representa o critério básico para orientar o*

---

40 *Brasil – Ministério da Economia, Diretrizes Gerais para a Política Industrial e do Comércio Exterior,* citado por BAPTISTA (1993:238). Essa proposição contém o que FIORI (1992) denominou **paradoxo político das reformas liberais:** "*o problema de como conduzir uma transição que tinha o artífice da reforma principal, a reforma de si mesma*".

41 A discussão em torno do Consenso de Washington pode ser encontrada em FIORI (1993) e sobre o neoliberalismo, em USP (1993) e MELLO (1992).

42 A análise da gênese dessa tríade encontra-se em FIORI (1993).

43 "Brasil – Ministério da Economia, Programa de Competitividade Industrial, 1991" *apud* BAPTISTA (1993:238).

processo de modernização e especialização da economia brasileira e depende da ação combinada das políticas de desenvolvimento e das estratégias das empresas; a [empresarial] *é determinada pela capacidade gerencial e tecnológica das empresas, cabendo ao poder público políticas gerais de fomento"*[44].

As políticas de estímulo à competição podem ser agrupadas na proposta de desregulamentação e abertura da economia brasileira, isto é, em torno da política de liberalização comercial; das políticas de atração ao investimento direto externo, via redefinição nas condições de operação das empresas estrangeiras no País; e da política de privatização das estatais[45].

Nesse contexto, a **política de comércio exterior**, principalmente a **política de importação,** assume um papel de destaque dentro da estratégia do PICE. A desregulamentação do comércio exterior e a abertura comercial tinham como objetivo submeter a estrutura produtiva à concorrência internacional, o que, segundo o discurso oficial, promoveria a elevação da produtividade da indústria brasileira – via novos investimentos – e a contenção do movimento altista de preços.

Dessa forma, a abertura proporcionaria:

- a importação de produtos com maior qualidade e menor preço, o que constituiria um indutor de novos investimentos com o objetivo de elevar a produtividade das unidades fabris e, possivelmente, reduziria os custos; e

- a exposição do mercado nacional à concorrência internacional, isto é, um controle de preços via mercado[46]. Portanto, dada a taxa de câmbio e as demais taxas e alíquotas, os preços nacionais seriam imediatamente comparáveis aos produtos importáveis, provocando um movimento redutor e/ou inibidor de aumento dos preços, estimulando a modernização da estrutura produtiva.

---

[44] Brasil – Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Política Industrial e de Comércio Exterior – PCI, Programa de Competitividade Industrial,* Brasil, 1991, *apud* ERBER; VERMULM (1993:48-54).

[45] Esta dissertação não desenvolve a análise de todas essas proposições. Dentro do escopo do trabalho, aborda-se apenas as políticas de incentivo à competição, em especial a Política de Comércio Exterior. De forma geral, os trabalhos citados desenvolvem esses subtemas.

[46] Os controles administrativos de preços, como o Conselho Interministerial de Preços (CIP), foram sendo desativados na gestão do Presidente Fernando Collor de Mello.

O primeiro conjunto de medidas (que, na verdade, precedeu o lançamento do PICE) promoveu uma ampla reformulação nas instituições responsáveis pelo comércio internacional. A reestruturação institucional criou o Departamento de Comércio Exterior (Decex) subordinado à Secretaria Nacional de Economia, agência do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), órgão encarregado da formulação e gestão da política de comércio exterior do País, que incorporou duas agências governamentais: a Comissão de Política Aduaneira (CPA) e a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), as quais foram transformadas, respectivamente, em Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT) e Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC)[47].

Essas alterações, associadas à criação da Secretaria Nacional de Economia (SNE), que englobava o Departamento de Indústria e Comércio (DIC) e o Departamento de Abastecimento e Preços (DAP), conformaram um arranjo institucional que está dentro da tradição da política econômica brasileira de subordinar as políticas de longo prazo (o PICE) às de curto prazo, como, por exemplo, o controle de preços, através da manipulação das alíquotas de importação[48].

No contexto do PICE, as principais medidas implementadas para a abertura e a desregulamentação do comércio exterior foram as seguintes[49]:

- o fim do Anexo C – uma extensa lista de cerca de 1.300 produtos para os quais a emissão de guia de importação estava suspensa, salvo nos casos de operações *drawback*, Befiex, acordos internacionais e comércio com a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi);

- a redução a zero da alíquota do imposto de importação de alguns produtos que faziam parte do Anexo C (máquinas, equipamentos, peças e componentes, matéria-prima e produtos intermediários) sem similar nacional;

- fim da exigência de prazos mínimos para o pagamento de importações brasileiras;

[47] A respeito, consultar HORTA; PIANI; KUME (1991).
[48] *Idem, ibidem.*
[49] Ver LEAL (1993) e HORTA; PIANI; KUME (1991).

- a eliminação da maioria dos "regimes especiais de importação", mantendo-se apenas algumas exceções[50].

Assim, de forma geral, as restrições não-tarifárias às importações brasileiras foram retiradas. Paralelamente, o PICE fixou um calendário de redução das tarifas ao longo do período 1991-94, para diminuir a dispersão tarifária, prevendo que as tarifas variassem entre 0% e 40%, e apontava para uma tarifa modal de 20% no último ano, como poder ser visto na Tabela II.4.

A lógica desse programa de redução tarifária foi a de proteger os produtos com maior complexidade tecnológica (produtos da química fina, informática, telecomunicações etc.). As alíquotas menores seriam aplicadas aos produtos com vantagens comparativas explícitas (por exemplo, suco de laranja), aos produtos com proteção natural e às *commodities* com pequeno valor adicionado.

As tarifas que abrangem a indústria do trigo estão listadas na Tabela II.3. Nesta é possível identificar uma significativa redução das alíquotas para todos os produtos dessa indústria, inclusive para o trigo em grão, o principal insumo. O trigo em grão foi o produto que teve a maior queda, em torno de 65,2%, seguido dos derivados do trigo destinado ao consumo final, cuja redução foi de 61,2%.

Essas reformas representaram uma grande mudança nos mecanismos de proteção ao mercado doméstico, principalmente pela eliminação e/ou redução das barreiras não-tarifárias. Mas a forma como essa redução foi realizada (os critérios de redução na maioria dos casos foram de forma *ad hoc* ou não foram divulgados) privilegiou o controle de preços internos e não o processo de reestruturação industrial (ERBER; VERMULM, 1993:44).

Entretanto, evidente que tais mudanças poderão impactar o comércio e a organização dos diferentes aspectos da indústria do trigo, além de interferir na dinâmica concorrencial das empresas. A avaliação desses impactos será realizada a seguir.

---

[50] São elas: *"1) às importações realizadas pela União, estados, municípios e respectivas autarquias, bem como por instituições científicas e tecnológicas; 2) às importações sobre o regime de "drawback"; 3) às importações realizadas pela Zona Franca de Manaus; e 4) às importações decorrentes de acordos internacionais (Gatt e Aladi)"* (LEAL, 1993:37-38).

TABELA II.4

TARIFA MÉDIA E MODAL PREVISTA PELO CRONOGRAMA DE REDUÇÃO TARIFÁRIA 1990-94

ANO	TARIFA MODAL	TARIFA MÉDIA	DESVIO PADRÃO
1990	32,2	40,0	19,6
1991	25,3	20,0	17,4
1992	21,2	20,0	14,2
1993	20,0	20,0	10,7
1994	14,2	20,0	7,9

FONTE: HORTA; PIANI; KUME (1991)

TABELA II.5

ESTRUTURA TARIFÁRIA PREVISTA NO CRONOGRAMA DE REDUÇÃO TARIFÁRIA POR CAPÍTULO NBM – INDÚSTRIA DO TRIGO[51]

CAPÍTULOS NBM	TARIFAS PREVISTAS			VARIAÇÃO
	1990	1992	1994	1990/94
10. Cereais	20,7	11,8	9,6	-53,6
11. Produtos da Indústria de Moagem	28,7	12,5	10	-65,2
19. Derivado de Trigo – Consumo Final	51,5	36,6	20	-61,2

FONTE: LEAL (1993).

II.3 – A Integração Sub-Regional: A formação do Mercosul

Os antecedentes do Mercosul estão relacionados às idéias da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) sobre os rumos do desenvolvimento da América Latina. A formação de um mercado regional envolvendo os países do continente era vista, principalmente na fase inicial do processo de industrialização desses países, como um dos mecanismos capazes de ultrapassar os obstáculos ao crescimento econômico com eqüidade[52].

[51] O Capítulo 10 da NBM contém trigo duro e trigos específicos. O Capítulo 11, por sua vez, contém trigo em grão, em geral, e derivados desse produto. O Capítulo 19 contém os derivados de trigo os de consumo final.

[52] A literatura que trata dessa temática é vasta. A título de exemplo, uma resenha pode ser encontrada em VERSIANI (1987).

As idéias da Cepal deram origem e início à montagem de esquemas de integração regional ou sub-regional, porém foram, em larga medida, frustradas. Esse é o caso, por exemplo, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc)[53] e de sua sucessora, nos anos 80, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

Na segunda metade da década dos 80, a idéia da formação de mercados regionais na América do Sul ganha fôlego, empurrada, em grande medida, pelo conjunto de transformações, em curso, na economia internacional[54]. A integração passa a ser vista como uma das condições para que os países enfrentem os desafios gerados pelas transformações do ambiente internacional.

Nesse período, além da reestruturação econômica em curso na economia internacional, os acordos de cooperação econômica são catalisados, também, pelos processos políticos internos a cada país. O processo de democratização no Brasil e Argentina, por exemplo, foi um fator que permitiu tal avanço[55].

O processo de formação do Mercado Comum do Sul – Mercosul, a partir de 1995, representa, em relação às iniciativas anteriores de integração regional, um salto qualitativo em direção à formação de um mercado comum com a rápida constituição, primeiro, de uma zona de livre comércio e, depois, de uma união aduaneira parcial[56].

II.3.1 – Antecedentes ao Mercosul e a Indústria do Trigo

Em 1986, o Brasil e a Argentina celebraram um acordo para a integração denominado Programa de Integração e Cooperação Econômica,

---

[53] A Alalc envolveu Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Bolívia.
[54] A identificação dessas transformações pode ser encontrada em CUT (1993).
[55] HIRST (1991 e 1992) desenvolve essas considerações no campo político e diplomático.
[56] Zonas de livre comércio são o espaço econômico formado por dois ou mais países, em que se eliminam direitos alfandegários e outras restrições comerciais em relação às importações originárias dos países envolvidos nos acordos. Na união aduaneira, os países membros adotam, também, políticas comerciais comuns para países não inseridos nos acordos. O Mercado Comum pressupõe as duas formas de integração citadas mais a livre mobilidade de serviços e fatores produtivos. O Mercosul, por sua vez, será uma união aduaneira parcial, pois alguns produtos ficarão provisoriamente de fora da tarifa externa comum, que se situa entre 0% e 20%, o que equivale a aproximadamente 90% do universo tarifário (REGO, 1995).

catalisando a implementação da idéia cepalina de formação de um mercado supranacional[57].

Além de liberalizar o comércio bilateral através da abertura seletiva, o Programa incentivava a complementaridade setorial e a alavancagem da competitividade das economias nacionais envolvidas. Esses objetivos estavam parametrizados por alguns princípios: flexibilidade (possibilidade de ajustamento no *timing* e nos objetivos) e simetria das políticas setoriais. Para tanto, foi assinado um conjunto de 24 protocolos setoriais. Em síntese, esse programa caracterizou-se pelo **gradualismo, equilíbrio e flexibilidade** (REGO, 1995; e SARTI; FURTADO, 1994).

No caso específico da indústria do trigo, o Protocolo nº 2 (o chamado Protocolo do Trigo) previa o desenvolvimento de um programa integrado de produção, armazenagem, transporte e abastecimento de trigo por parte dos dois países e anunciava a harmonização das políticas nacionais dirigidas ao setor.[58]

O Protocolo nº 3 (Complementação do Abastecimento Alimentar), por sua vez, comprometia o Governo brasileiro a comprar crescentes quantidades anuais de trigo argentino, entre 1987 e 1991, e previa que os dois governos deveriam identificar e propor soluções para problemas presentes nos pontos dos sistemas de produção, distribuição e consumo que estivessem comprometendo e/ou dificultando o comércio bilateral.

Tais protocolos contrariavam frontalmente os interesses domésticos vinculados à produção de trigo em solo nacional, pois implicava a redução, *coeteris paribus*, da área plantada de grãos de trigo. Essa zona de conflito foi ampliada no final dos anos 80 por duas razões. Primeiro, o Brasil estava próximo da auto-suficiência no abastecimento de trigo; e, segundo, inicia-se o desmantelamento do sistema de subsídio à produção.

Dadas as inquestionáveis vantagens comparativas naturais na produção de grãos do país limítrofe, a Argentina concorre com a produção brasileira tanto em preço como em qualidade. Como mostra a Tabela II.6, os custos argentinos são bastante inferiores aos brasileiros. Grande parte desse diferencial advém do peso dos insumos nos custos de produção e da alta fertilidade dos solos na região

[57] O ponto de partida para tal integração, nos anos 80, foi a Declaração de Iguaçu, mediante a qual foi criada uma comissão para tratar do assunto (REGO, 1995:2).

[58] Os protocolos estão no Anexo 2. Maiores informações podem ser encontradas em IPARDES (1989).

cerealista argentina. Essa mesma vantagem não se observa na produção de farinha de trigo (ver Tabela II.8). Retirando o diferencial do insumo (o trigo em grãos), o insumo processado apresenta preços equivalentes (ou até menores) ao produto argentino.

TABELA II.6

BRASIL – ARGENTINA

CUSTOS DE PRODUÇÃO E INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA – GRÃOS DE TRIGO

1992

ITEM DE CUSTO	BRASIL 2.04 ton./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	12.90	8.59	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	2.50	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)

TABELA II.7

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).

Tabela II.8

BRASIL – ARGENTINA

CUSTOS DE PRODUÇÃO E INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA – FARINHA DE TRIGO

1992

ITEM DO CUSTO	BRASIL		ARGENTINA	
	US$/ton.	(%)	US$/ton.	(%)
Custos de Prod. Ind.				
Matéria-Prima	228.90	75.20	160.00	69.26
Salários				
Mão-de-Obra	19.43	6.38	22.00	9.52
Encargos Sociais (A)	7.63	2.51	7.00	3.03
Deprec., Manut. e Conserv.	14.79	4.86	15.00	6.49
Energ. Elét., Comb., Vapor e Água	2.24	0.74	8.00	3.46
Embalagem	4.26	1.40	8.00	3.46
Gastos Financeiros	24.76	8.13	7.00	3.03
Outros Gastos	–	–	–	–
Impostos (B)	2.37	0.78	4.00	1.73
Total	**304.38**	**100.00**	**231.00**	**100.00**
Comercial. Mercado Interno				
Frete	10.73	17.04	12.44	–
Impostos (C)	52.25	82.96	50.71	–
Subtotal (2)	62.98	100.00	63.15	–
Custo Mercado Interno (1+2)	**367.36**	–	**294.15**	–
Carga Tributária (A+B+C)/(1+2)	–	16.94	–	20.98
Comerc.Merc.Externo (Custo FOB)				
Frete	–	–	12.44	–
Impostos (D)	–	–	18.73	–
Despesas Portuárias	–	–	10.84	–
Subtotal (3)	–	–	40.60	–
CUSTO FOB (1+3)	–	–	**271.60**	–
Carga Tributária	–	–	–	**10.95**

FONTE: IPARDES (1992)

As razões para as variações em torno das metas programadas no Protocolo nº 3 foram, segundo IGLESIAS (1990:21), as seguintes:

1. a priorização do fornecimento de trigo em grãos a ex-União Soviética, China e Irã, em virtude de acordos comerciais assumidos ao longo dos anos 70 e 80;

2. a periodicidade e a capacidade de armazenamento nos dois países. As safras são coincidentes e os países não possuem capacidade para armazenagem. A Argentina necessita colocar imediatamente a produção em solo brasileiro e o Brasil não dispõe de silos para tanto.

Esse conjunto de informações aponta para os riscos da opção de priorizar o trigo argentino como o principal produto a ser importado pelo Brasil em detrimento da redução da produção nacional. Desconsiderando os aspectos nefastos dessa opção comercial na esfera da produção de grãos no País, a exclusão dos demais parceiros comerciais na compra de trigo pode provocar uma crise de abastecimento do produto na economia brasileira, uma vez que o trigo argentino é um dos principais produtos da pauta de exportação daquele país e freqüentemente é utilizado como "moeda de troca" nos acordos comerciais multilaterais.

Além disso, é reduzido o potencial exportador da Argentina enquanto fornecedor exclusivo de trigo em grãos para o Brasil. As exportações argentinas do produto, no biênio 1988-90, totalizaram em média, 4.625 (1.000 ton.), enquanto o consumo brasileiro, no mesmo período, era de 6.297 (1.000 ton.)[59].

Há, ainda, outros problemas pela opção argentina: o preço do trigo e o custo do frete argentino, como já foi dito, por diversas razões é superior a de outros fornecedores internacionais (em especial Canadá e Estados Unidos), cujas razões estão no campo dos subsídios aos produtores de grãos nesses países (ver Tabela II.9).

3. o custo do frete do trigo da Argentina[60] ao Brasil, em 1986, era de US$ 16.00/ton., enquanto o do Canadá US$ 9.5/ton. e o dos Estados Unidos US$ 9.0/ton. As razões para essa significativa diferença são: a regulamentação da navegação de cabotagem dos dois países, que defendia suas próprias empresas nacionais, determinando que o frete fosse feito metade por navios de bandeira nacional; essas empresas de cabotagem de longo curso operavam com navios de pequeno porte que não permitiam economias de escala no transporte de grãos; os

[59] Ver MENDES (1994:119-122).
[60] IPARDES (1989).

altos custos dos portos utilizados para o embarque de grãos para o Brasil. As unidades utilizadas são os pequenos portos, que têm um custo de operação superior. Os de grande porte são, usados para exportar o produto sobretudo para China, Rússia e Japão.

A utilização dos portos com custo de operação mais baixo e de navios com maior tonelagem de transporte reduziria o preço do frete para algo em torno de US$ 7.00 a US$ 8.00/ton., tornando competitivo o preço do produto argentino.

TABELA II.9

CUSTO DO TRIGO IMPORTADO DO CANADÁ, ARGENTINA, FRANÇA E ESTADOS UNIDOS

JANEIRO DE 1991

ITEM	CANADÁ	ARGENTINA	FRANÇA	EUA
Preço FOB	94.50	85.50	80.00	100.00
Valor CIF/Brasil	116.12	100.04	101.55	119.05
Imposto Importação	5%	35%	35%	5%
Custo Trigo Descarregado no Porto	143.35	*156.12*	158.15	147.12
Custo Trigo Importado no Moinho	171.73	186.96	189.38	176.09

Em US$/toneladadas
FONTE: CFP *apud* BURNQUIST (1994).

CAPÍTULO III

REFORMAS INSTITUCIONAIS RECENTES E IMPACTOS SOBRE A INDÚSTRIA DO TRIGO

No processo de reestruturação institucional da economia brasileira – cujos principais vetores são a liberalização do comércio exterior, a desregulamentação das indústrias e das negociações em torno da conformação do mercado regional (Mercosul) – que constitui um novo ambiente concorrencial para a indústria do trigo, surgem algumas indagações. Quais os impactos desses processos na estrutura econômica da indústria do trigo? Quais as estratégias empresariais a serem adotadas diante de tais mudanças?

Esse novo ambiente competitivo redefiniu os parâmetros de elaboração das estratégias empresariais da indústria do trigo, até então ditados pelas agências do Governo federal, através da determinação do preço dos produtos processados e dos grãos, da qualidade das farinhas produzidas e do acesso aos mercados de grãos (preço, qualidade e quantidade) pelas unidades processadoras.

Diante dessas mudanças, diversos analistas postularam hipóteses sobre o comportamento futuro da indústria. A principal – formulada nos trabalhos de BELIK (1994), RAMALHO Jr. (1993), MORAES NETO (1992) e IPARDES (1989) – apontava para uma **possível elevação da concentração dessa indústria** mediante estratégias empresariais de diversificação, que privilegiavam a integração vertical de suas atividades. Tal argumento pode ser sintetizado na afirmação de que as transformações institucionais iriam *"provocar uma violenta concentração da indústria e a sobrevida dos moinhos ligados a grandes grupos econômicos quer por suas diversificações ou integração com a indústria de derivados do trigo, quer por possuírem maiores facilidades de acesso ao mercado nacional do trigo. Já os pequenos e médios moinhos estarão condenados ao desaparecimento, à absorção pelas grandes empresas da indústria de massas e biscoitos num processo de integração vertical, ou sobreviverão nas margens do mercado"* (IPARDES, 1989:43).

Uma segunda hipótese, de apoio à primeira, e sem registro na literatura consultada, era que a liberalização comercial, paralelamente à presença das empresas transnacionais nessa indústria, poderia alterar o padrão concorrencial presente, devido à importação de produtos de consumo final de maior qualidade, assim como em virtude do acesso da indústria a insumos adequados à produção desses bens, cujo resultado seria a ampliação do escopo da produção nacional

desses produtos *vis-à-vis* a mudança do padrão de consumo nacional na direção desses produtos.

Um terceiro aspecto a ser estudado na investigação dos possíveis impactos das mudanças institucionais na indústria do trigo é a relação do novo ambiente competitivo entre as empresas transnacionais.

Este capítulo procurará elucidar tais questões. Na primeira parte, apresentam-se os resultados das mudanças institucionais ocorridas no comércio exterior dessa indústria. A segunda caracteriza a estrutura da indústria do trigo e a concentração industrial propriamente dita. Na terceira, investiga-se a redefinição das estratégias empresariais diante da constituição do novo ambiente concorrencial, tomando como ponto de partida as análises de vários autores e a verificação da estrutura econômica na qual se inseriam as empresas. E, por fim, analisam-se os resultados a partir das hipóteses citadas acima.

III.1 – Comércio Exterior da Indústria do Trigo

Os impactos do processo de desregulamentação do comércio exterior nessa indústria pode ser observado nas Tabelas III.1 e III.2 . As importações de produtos da indústria tritícola, até o início dos anos 90, apresentavam valores insignificantes, com exceção do trigo importado.

Destaca-se desse processo o desempenho da importação de trigo, que apresenta um crescimento de 140% em apenas quatro anos (1989-92). Fato resultante das mudanças institucionais do comércio externo e da formalização do Mercosul. A Argentina foi responsável no período 1989-92 pela oferta de mais de 50% da demanda brasileira por trigo importado. Não obstante, a participação da oferta de grãos argentina é decrescente na pauta de importação brasileira *vis-à-vis* o crescimento da oferta canadense de grãos.

Nos demais produtos, a evolução da importação de massas alimentícias representa uma *proxy* da opção do mercado nacional pela compra de produtos com maior qualidade em relação aos produtos nacionais, resultante da abertura comercial, principalmente no período 1989-92 esse volume ampliou-se 2.280%.

À exceção do trigo em grãos, a institucionalidade vigente, pré-reforma dos anos 90, inibia a importação de farinha de trigo, massas alimentícias e biscoitos. Além do não-acesso do consumidor interno a esses produtos, as restrições à importação inibiam a introdução da variável qualidade no padrão concorrencial das empresas. A produção internacional utiliza insumos específicos para a produção de determinados produtos, elevando a qualidade destes. A presença desses produtos no mercado nacional iria, necessariamente, alterar o padrão de qualidade da indústria nacional.

Corrobora essa assertiva o crescente volume de importação desses produtos, após a redução das alíquotas do comércio externo, o que não, necessariamente, conduz à afirmação de substituição da produção interna pela importação de produtos externos, como será visto.

A exportação da indústria tritícola é insignificante. O mercado externo não é uma variável presente nas estratégias financeiras das empresas nacionais. As exportações realizadas são destinadas a países "em desenvolvimento" e realizadas por contratos específicos (vendas pontuais).

TABELA III.1
BRASIL
BALANÇA COMERCIAL DA INDÚSTRIA DO TRIGO
EXPORTAÇÃO - 1988-92

EM TONELADAS

PRODUTOS	1989	1990	1991	1992
Trigo em Grãos	3.054	4.084	1.702	2.436
Farinha De Trigo	598	8	2	20
Massas Alimentícias	132	361	350	1.057
Biscoitos	540	142	160	899
Outros	395	375	864	772

FONTE: Decex/MEFP

TABELA III.2
BRASIL
BALANÇA COMERCIAL DA INDÚSTRIA DO TRIGO
IMPORTAÇÃO
1989-92

EM TONELADAS

PRODUTOS	1989	1990	1991	1992
Trigo em Grãos	1.307.633	1.962.032	4.659.474	3.792.957
Trigo Duro	-------	-------	500	5.582
Farinha de Trigo	10	6	2.544	19.637
Massas Alimentícias	233	1.472	4.323	5.547
Biscoitos	209	644	1.120	887
Outros	73	367	751	1.013

FONTE: Decex/MEFP

III.2 – Estrutura de Mercado e Estratégias Empresariais

O conceito de **estruturas de mercado**, desenvolvido em POSSAS (1985), auxilia tanto na caracterização da estrutura industrial da atividade econômica em investigação, como na identificação das possíveis alterações nas estratégias empresariais resultantes das mudanças institucionais.

POSSAS (1985:175) define esse conceito e identifica uma possível relação entre as estruturas de mercado e as estratégias das empresas líderes, sem estabelecer, no entanto, um nexo de causalidade entre esses elementos. Diz ele: "... *a inserção das empresas ou de sua unidade de produção na estrutura produtiva, o que envolve desde os requerimentos tecnológicos à utilização dos produtos; e as estratégias de concorrência, abarcando as políticas de expansão das empresas líderes, em todos os níveis - tecnológico, financeiro e as políticas de adaptação aos e recriação dos mercados. A conjunção destes elementos, a um tempo 'estruturais' e de 'decisão' das empresas (...), configura um complexo de atributos da estrutura de mercado e da estratégias das empresas líderes que nela se inserem, refletindo-se no seu funcionamento corrente e desempenho dinâmico*" (Grifos deste autor).

Para a adequação desse conceito à análise aqui almejada, torna-se necessário detalhar alguns dos elementos acima referidos.

As características físicas (tipos e usos dos produtos) e técnicas (processo produtivo e insumos utilizados), associadas ao perfil da demanda (padrão de consumo), definem as especificidades das empresas nas respectivas estruturas produtivas. Na indústria do trigo, como será explicitado a seguir, esses elementos constituem diferentes segmentos e subsegmentos com características próprias.

As estratégias concorrenciais constituem, na verdade, decisões autônomas de cada empresa, buscando criar vantagens competitivas na produção ou na comercialização dos produtos (bens e/ou serviços) que permitam à empresa manter ou ampliar sua participação no mercado. Nesse objetivo, inclui-se a formulação de políticas de preços, vendas, expansão das empresas, diferenciação de produtos, alteração do processo produtivo etc. Essas ações, no entanto, são condicionadas pelas características físicas e técnicas do produto, bem como pelas características da demanda dos produtos. Ou, em outras palavras, as estratégias empresariais **estão condicionadas pela estrutura de mercado.**

A conjugação desses elementos conforma um *trade-off* entre a configuração das estratégias concorrenciais e as estruturas de mercado nas quais as unidades empresariais estão inseridas. Assim como as estruturas condicionam a formulação das estratégias empresariais, as primeiras podem sofrer impactos das decisões das unidades de negócio[61].

III.3 – Caracterização da Indústria do Trigo

Para caracterizar a indústria de derivados do trigo de acordo com a tipologia de estruturas de mercado proposta por POSSAS (1985), torna-se necessário desagregar essa atividade econômica em dois segmentos. Essa desagregação justifica-se pelas especificidades de cada estrutura de mercado: características físicas do produtos e seu uso, padrão concorrencial estabelecido por cada segmento etc.:

- o segmento processador de grãos, formado pelos moinhos produtores da farinha de trigo utilizada como insumo por segmentos a jusante da cadeia industrial e como produto, *per se*; e

- o segmento produtor de produtos de consumo final, que elabora massas alimentícias e biscoitos.

Utilizando o consumo de farinha de trigo como *proxy* da participação de cada segmento na indústria, é possível estabelecer a seguinte relação: o segmento panificador é responsável pelo consumo de aproximadamente 50% da produção de farinha de trigo; o segmento de produtos de consumo final utiliza 20% da produção; o consumo de farinha de trigo, *per se*, é o mais baixo dessa desagregação: 12% (ver Gráfico III.1).

III.3.1 - Segmento Processador de Grãos

Na tipologia proposta, o segmento pode ser classificado como **oligopólio concentrado**[62], do ponto de vista das formas de competição entre as empresas moageiras. Dessa forma, o padrão concorrencial utilizado para a construção e/ou manutenção das assimetrias nesse segmento de mercado são os investimentos seja na ampliação da capacidade produtiva, seja no uso de novos

[61] Além da complexidade desse tema, o seu desenvolvimento foge ao escopo desta dissertação, mas uma abordagem a respeito pode ser encontrada em CANUTO (1992).
[62] Ver POSSAS (1985:183-186).

processos, que permitem reduzir custos e melhorar a qualidade *vis-à-vis* a evolução projetada da demanda, na tentativa de se antecipar ao crescimento futuro das vendas.

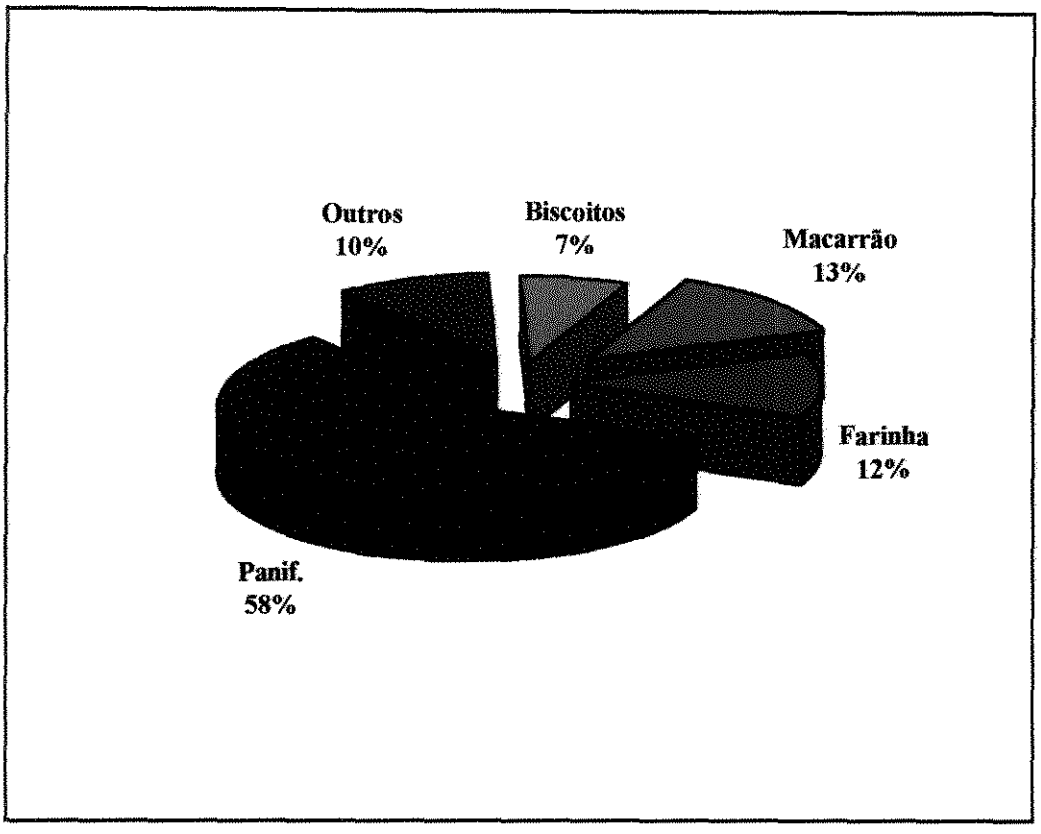
A homogeneização dos produtos não permite a utilização de políticas de diferenciação como variável das estratégias concorrenciais implementadas pelas empresas. As unidades moageiras, em tese, poderiam produzir qualquer tipo de farinha. Na prática, porém, a tipificação desse produto exige certos equipamentos e conhecimentos não-disponíveis ou não-utilizados pelo parque moageiro nacional, o que o torna monoprodutor. A distinção entre farinha comum e especial – como normatizava a legislação vigente – era resultado do grau de pureza (ou da quantidade de impureza) do produto[63].

A concorrência através dos preços, por sua vez, não é regularmente utilizada pelas empresas, uma vez que os resultados finais de uma "guerra de preços" são imprevisíveis *ex ante* e podem ser danosos para todos os envolvidos.

Outra característica desse oligopólio é a sua concentração industrial, já que poucas unidades produtivas são responsáveis pela maior parte da produção. A alta concentração deve-se, em boa medida, à existência de economias de escala que criam importantes barreiras à entrada no segmento industrial produtor de farinha de trigo.

[63] Essa consideração hipotética fez com que MORAES NETO (1992) classificasse o segmento produtor de farinha de trigo como oligopólio diferenciado.

GRÁFICO III.1
CONSUMO INDUSTRIAL DE FARINHA DE TRIGO
1991



FONTE: Empresa NIELSEN.

LABINI (1980:31-51), por sua vez, qualifica esses argumentos e propõe o estudo da concentração industrial segundo três vetores analíticos: *"a concentração das unidades de produção (que pode ser chamada de **"concentração técnica"**), a das empresas (**"concentração econômica"**)* [ou empresas que utilizam multiplantas], *e das empresas produtoras de bens diferenciados ou grupos de empresas ligadas entre si, principalmente por participação acionária (**"concentração financeira"**)* (Grifos deste autor). Como foi mostrado, esses aspectos podem ser identificados no segmento brasileiro processador de grãos.

A concentração industrial (econômica e técnica) dessa atividade econômica é uma das características de vários parques moageiros nacionais, como se pode observar na Tabela III.3, que compara aspectos dos parques moageiros brasileiro, argentino e norte-americano.

No caso do Brasil, seis grupos são responsáveis por 55,5% da oferta de farinha de trigo nacional. Nos exemplos norte-americano e argentino, observa-se

igualmente a concentração na produção desse produto. Um único grupo – o Con Agra, Inc. – controla 23,3% da produção dos Estados Unidos[64]; e na Argentina[65], o grupo Bung y Born produz 15,5%. Outra característica comum é a propriedade das unidades produtoras de farinha de trigo, configurando grande concentração econômica. Parcela significativa da produção da farinha de trigo é realizada por grupos econômicos.

TABELA III.3

BRASIL, ARGENTINA E EUA

CARACTERÍSTICAS DO SEGMENTO MOAGEIRO

1991

PAÍS	MOINHOS	PARTICIPAÇÃO (%)	NÚMERO DE MOINHOS	CAPACIDADE DE PRODUÇÃO (Em Ton.)
Brasil	Bung y Born	24,10	9	2.200.000
	J. Macedo	13,30	8	1.530.000
	Pena Branca	5,80	5	600.000
	Anaconda	5,20	2	480.000
	São Jorge	4,10	1	600.000
	Água Branca	3,00	1	240.000
Argentina	Molinos (ByB)	15,50	8	640.743
	Minetti Y Cia	6,00	3	247.043
EUA	Con Agra, Inc.	23,30	32	4.500.000
	Cargil	11,60	14	2470000
	General Mills	5,10	7	1.104.307

FONTE: Nielsen - Balanço Anual e Abitrigo *apud* KIRSCHNER (1995)

[64] Esse segmento é composto de 229 moinhos especializados na produção de um determinado produto: 18 moinhos produzem farinhas de trigo *durum* e 211 moinhos são destinados à produção de farinha de trigo comum: 75% para duro, 22% para trigo branco e 3% para outros (ALVES, 1991:151).

[65] MENDES (1994) e HUICI; JACOBS (1989) oferecem maiores informações sobre a indústria do trigo argentina.

III.3.2 – Segmento de produtos de consumo final

Na tipologia proposta, esse segmento pode ser classificado como **oligopólio diferenciado**[66]. A natureza dos produtos fabricados pelas empresas dessa estrutura econômica permite a implementação de estratégias empresariais pautadas pela diferenciação de produto.

A concorrência via preços, nesse segmento, é descartada não apenas pelo potencial instabilizador do mercado e pelo risco à sobrevivência das empresas, *"mas também porque o esforço permanente de vendas, em nível elevado, requer mark ups muito altos e rígidos às baixas; qualquer movimento irregular de preços teria uma incidência proporcionalmente grande sobre os custos indiretos unitários, que são muito altos devido às despesas de publicidade e comercialização, afetando seriamente as vendas e/ou o nível dos lucros"* (POSSAS, 1985:186).

As políticas de diferenciação dos produtos estão assentadas em dois vetores básicos: nas políticas (ou gastos) com publicidade, marketing e na comercialização; nas inovações de produtos, seja nos próprios, seja em embalagens, qualidade e preços (como será visto a seguir).

III.4 – Reformas Institucionais e Estratégias Empresariais

Como foi visto, a regulamentação estatal e a internacionalização da indústria do trigo conformaram uma estrutura econômica concentrada, dos pontos de vista econômico, técnico e espacial. Além dessa característica, é possível sistematizar outras propriedades dessa atividade econômica (ver Tabela III.4):

- a **integração econômica** (ou a verticalização industrial). As empresas (ou grupos econômicos) Bung y Born e J. Macedo, líderes do segmento processador de grãos, são proprietárias de unidades fabris produtoras de bens de consumo final; há também no segmento produtor de bens de consumo final empresas (ou grupos) verticalizadas, por exemplo a Sadia e a Selmi;

- a **presença das empresas transnacionais em toda a indústria do trigo**. Todas as empresas líderes dessa indústria, independentemente do segmento, são de propriedade do capital transnacional. O grupo

[66] A respeito, ver POSSAS (1985:186-189).

Bung y Born, de origem argentina, detém a maior parcela do mercado de farinha de trigo. Nos subsegmentos de massas alimentícias e biscoitos, a Borden (de origem norte-americana) e a Nestlé (de origem suíça), respectivamente, são as empresas líderes;

- à exceção da Selmi, todas as empresas líderes dessa indústria pertencem a grandes grupos econômicos (Sadia, Bung y Born, J. Macedo, Nestlé, Nabisco, Adria etc.) Tal característica merece destaque, uma vez que as estratégias das empresas atuantes nessa indústria devem ser compreendidas no âmbito global da estratégia do grupo, e não apenas nas suas motivações setoriais (esse tema será retomado a seguir).

Este subitem buscará investigar tais postulações a partir da caracterização das estratégias empresariais implementadas após as mudanças institucionais.

III.4.1 - Estratégias concorrenciais

Os critérios seletivos da amostra das empresas a serem investigadas em cada um dos segmentos da indústria do trigo foram os seguintes: faturamento das empresas; identificação do *market-share* de cada empresa; estratégia concorrencial, verificada em informações coletadas em revistas de negócios ou especializadas, e indicações das entidades patronais, especialmente a Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias (Abima) e a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA).

TABELA III.4

EMPRESAS E GRUPOS CONSTITUTIVOS DA INDÚSTRIA DO TRIGO

1992

EM PORCENTAGEM

GRUPOS/ EMPRESAS	ORIGEM DO CAPITAL	MOINHOS		MASSAS ALIMENTÍCIAS		BISCOITOS	
		Localização das Plantas	*Market Share*	Localização das Plantas	*Market Share*	Localização das Plantas	*Market Share*
BUNG Y BORN	Transnacional	SP, RJ, RN, PE SC, RS, PR	24,10	SP, GO, PE	11,00		
J.MACEDO	Nacional	AL, RS, SP, RJ RS, CE, PR, SC BA	13,30	AL	—	BA	—
PENA BRANCA	Nacional	RS,MA, RJ,SP PA, PE	5,80				
ANACONDA	Nacional	SP, RJ	5,20				
ADRIA	Transnacional			SP, RS, RJ	13,00		
SELMI	Nacional	SP	—	SP, PR	7,50		
SADIA	Nacional	SP	—	SP	5,00		
NESTLÉ	Transnacional			SP	—	SP	16,00
TOSTINES	Nacional					SP	13,00
CAMPINEIRA	Nacional					SP	20,00
NABISCO*	Transnacional					SP	—
AYMORÉ*	Nacional					MG	—
PILAR*	Nacional					BA	—
PIRAQUÊ*	Nacional					RJ	—

FONTE: KIRSCHNER (1995), ABITRIGO (1994) e FRAUSINO (1993).
(*) *Market-Share* inferior a 4%.

III 4.1.1 – SEGMENTO PROCESSADOR DE PRODUTOS DE CONSUMO FINAL[67]

Dentre as empresas líderes produtoras de massas alimentícias e biscoitos, foram selecionadas as seguintes: Adria, Petybon, Selmi e Sadia (produtoras de massas alimentícias) e Nabisco, Triunfo e Aymoré (produtoras de biscoitos)[68]. Antes de apresentar as informações sobre essas empresas, faz-se necessário um retrospecto das estratégias empresariais utilizadas pelo subsegmento

[67] Este item sistematiza as informações contidas em FRAUSINO (1993).
[68] A exclusão da Nestlé justifica-se pela recusa dessa empresa em fornecer informações através de entrevistas.

de massas alimentícias na década dos 80, como uma *proxy* das estabelecidas pelo segmento.

Na primeira metade da década, os desequilíbrios das contas públicas apontavam para uma revisão dos programas de subsídios implementados pelo Governo federal, dentre os quais o do consumo ao trigo. *Coeteris paribus*, isso implicaria o aumento dos preços do trigo e de seus derivados, o que, associado à política macroeconômica de desaquecimento da demanda agregada no período, pré-figurava um cenário desfavorável à manutenção da rentabilidade das empresas desse segmento, em face do elevado peso da farinha de trigo na estrutura de custos do produto.

Diante desse cenário, as empresas reformularam suas estratégias em duas direções. A primeira, no plano mais geral do segmento, foi a elaboração de uma campanha publicitária institucional (em 1983) para estimular o consumo de macarrão, principalmente pelo consumidor de maior poder aquisitivo. A segunda, no plano das empresas, foi a implementação de uma estratégia de diferenciação de produtos, além da racionalização do processo produtivo, através da redução de custos, sobretudo os da embalagem.

Essa expansão se traduziu no aumento da capacidade instalada através de novos investimentos – em modernização das plantas produtivas e na ampliação da capacidade instalada do segmento[69] – e na entrada no mercado de um grande produtor, a Sadia.

SADIA CONCÓRDIA S.A. IND. COM.[70]

O grupo Sadia, fundado em 1944, tem sua origem no Sul. Suas atividades econômicas, no início, estavam circunscritas a frigoríficos (de carne suína e aves) e a um moinho de trigo - o moinho da Lapa, na cidade de São Paulo, adquirido em 1953 e ampliado em 1986.

Ao longo dos anos seguintes, a estratégia do grupo foi pautada pelo aproveitamento das sinergias técnicas e comerciais das suas atividades empresariais,

[69] O subsegmento, segundo informações da Abima, investiu nos últimos cinco anos (1988-92) aproximadamente US$ 500 milhões ao ano em novos equipamentos, desenvolvimento tecnológico, capacitação profissional dos quadros funcionais e aprimoramento da qualidade dos produtos.
[70] Para maiores informações sobre o grupo, ver RUIZ (1994:112-116).

segundo alguns critérios: incorporação de pequenos frigoríficos; controle do fornecimento da matéria-prima e da distribuição dos produtos finais.

O desempenho desse grupo, ao longo dos anos 80, caracterizou-se por uma bem-sucedida política exportadora, articulada à expansão no mercado sob a égide do aproveitamento de sinergias das suas atividades. Em 1991, o grupo era composto de 22 empresas, com atividades relacionadas à produção e ao processamento de carnes, soja e trigo[71].

A estratégia de diversificação, através do aproveitamento de sinergias técnicas e comerciais das atividades exercidas pelo grupo, o conduziu ao investimento no segmento de massas alimentícias. Em maio de 1990, visando conquistar 5% do mercado nacional, o grupo inaugurou uma unidade industrial destinada à produção de massas alimentícias. A magnitude dessa inversão foi de 8 milhões de dólares, e a meta mercadológica foi atingida em 1992.

Em 1993, buscando adequar-se ao novo ambiente competitivo gerado a partir das alterações institucionais citadas, a Sadia estabeleceu uma parceria com um dos maiores grupos nacionais produtores de farinha de trigo: o J. Macedo. A empresa criada, a Lapa S.A., agregou uma empresa do segundo grupo – o Moinho Fama (produtor da farinha de trigo Dona Benta) –, o Moinho Lapa e uma empresa produtora de massas de Itapetininga-SP.

ADRIA

Pertence ao grupo norte-americano Borden[72], um dos maiores produtores mundiais de massas alimentícias, com unidades dispersas pela América do Norte, América do Sul e Europa[73].

Em 1973, o grupo se instalou no Brasil através da compra da tradicional empresa Adria. Outras unidades produtivas foram adquiridas na década dos 70 e 80: a empresa Paty, no Rio de Janeiro, foi comprada em 1985, e a Ranieri, no interior do Estado de São Paulo, foi incorporada em 1987. As unidades produtivas estão localizadas nas cidades de São Caetano-SP (a maior planta), Marília-SP, Porto Alegre-RS e Rio de Janeiro-RJ.

---

[71] *Idem, ibidem.*
[72] No Brasil, o grupo também é proprietário de uma empresa na indústria química.
[73] Informações do vice-presidente Dante Gallian Neto, em entrevista realizada em 25/2/93.

PETYBON

Esta empresa pertence ao grupo argentino Bung y Born[74] . O grupo atua em diversos segmentos econômicos, além de estar inserido no comércio internacional de grãos.

A Petybon possui três plantas industriais produtoras de massas: uma localizada em São José dos Campos-SP, outra em Goiânia-GO e a terceira em Pernambuco.

SELMI

A empresa pertence à família Selmi e é produtora de massas e farinha de trigo. Suas plantas industriais estão localizadas em Campinas-SP e em Londrina-PR, o que lhe permite atingir, preferencialmente, os mercados dos estados de Paraná e São Paulo. A sua rede de distribuição tem alta capilaridade e a política de vendas está voltada ao atendimento do mercado varejista.

AYMORÉ

Esta empresa detinha, em 1992, 6% do mercado nacional do subsegmento de biscoitos, ocupando o quarto lugar em vendas. Lidera o mercado de Minas Gerais, respondendo por 28% das vendas de biscoito no estado, mas ocupa o terceiro lugar das vendas no Estado do Rio de Janeiro[75]. Possui unidades distribuídas pelos estados de Minas Gerais (Montes Claros e Contagem) e São Paulo (Guarulhos).

As formas de ampliação dessa empresa foram a aquisição de uma empresa de Guarulhos e a aquisição de equipamentos de terceiros. As diversas unidades produtivas distribuídas em Minas Gerais, acopladas a uma rede de distribuição capilar, permitem a presença em parcela significativa desse estado.

NABISCO

Pertence ao grupo norte-americano Fleischmann Royal, que atua em diversos segmentos do setor alimentício. Esse grupo entrou no segmento através da

[74] Para maiores informações sobre o grupo, ver RUIZ (1994) e KIRSCHNER (1995). A estratégia empresarial desse grupo será explicitada a seguir.
[75] Segundo entrevista realizada em 9/3/93 com o corpo diretivo da empresa.

aquisição, em 1983, das instalações da empresa S. L. Alves, detentora da marca Júpiter. A escolha dessa empresa se deve ao fato de ela ter adotado uma estratégia concorrencial que privilegia a produção de produtos de alto valor agregado, com o intuito de atingir o segmento populacional de alta renda.

CIA. CAMPINEIRA DE ALIMENTOS/TRIUNFO

Trata-se de uma das empresas líderes desse segmento. Possui uma única planta, localizada em Campinas-SP, e através de sua rede de comercialização vende seus produtos à região Sudeste. Em 1994, formalizou uma associação com a empresa francesa BSN (do grupo Danone, que atua na área de laticínios no Brasil, mas é um dos grandes produtores de biscoitos da França), para a qual vendeu 49% de seus ativos[76].

A partir dessas informações é possível construir uma tipologia que classifica as empresas segundo a abrangência de suas estratégias concorrenciais: as que atuam no mercado nacional e as que ocupam os mercados regionais próximos de suas plantas industriais, como pode ser observado na Tabela III.5. As empresas que privilegiam o mercado nacional como seu espaço de vendas, em sua maioria, são multiplantas, o que lhes permite produzir e comercializar produtos em diversos mercados regionais, inclusive com marcas diferentes. E são empresas líderes em seus respectivos segmentos, à exceção da Cia. Campineira.

TABELA III.5
EMPRESAS LÍDERES DO SEGMENTO DE CONSUMO FINAL
1992

MERCADOS	MASSAS	BISCOITOS
Mercado Nacional	Adria e Petybon	Nestlé (através das marcas S.Luís, Tostines, e Ailiram) e Cia. Campineira
Estado de S.Paulo	Nestlé e Sadia	Cory, Marilam e Bela Vista
Estado do R.Janeiro	Piraquê, Massas Mil e Bel Prado	Piraquê
Estado de M.Gerais	Santa Amália e Orion	Aymoré
região Sul	Todeschini, Isabela e Cory	Todeschini, Isabela e Cory
região Nordeste	Pilar, J.Macedo e Santo Antônio	J.Macedo (Águia) e M.Dias Branco

FONTE: FRAUSINO (1993).
Obs.: Em 1994, a empresa Tostines foi incorporada pela Nestlé.

[76] Para maiores detalhes, consultar *O Estado de São Paulo*, de 1/6/94.

As Tabelas III.6. e III.7 registram a evolução da produção do subsegmento produtor de massas alimentícias e a das empresas selecionadas pela amostra. Observa-se que a liderança da empresa Adria, ao longo do período 1988-92, foi acompanhada pela significativa participação da Petybon, embora esta registrasse produção estagnada ao longo dos últimos quatro anos do período. A Selmi, por sua vez, ampliou sua capacidade produtiva entre 1989 e 1992, e a Sadia mais que dobrou seu *market-share* entre 1991 e 1992. A produção total das quatro empresas, ao longo do período 1988-92, oscilou em torno de 30%.

TABELA III.6

PRODUÇÃO E *MARKET-SHARE* DAS EMPRESAS SELECIONADAS

SUBSEGMENTO PRODUTOR DE MASSAS ALIMENTÍCIAS

	PETYBON		ADRIA		SADIA		SELMI	
ANO	Market-Share %	Prod.	Market-Share %	Prod.	Market-Share %	Prod.	Market-Share %	Prod.
1988	–	–	12,00	74.437	–	–	5,12	31.752
1989	10,00	70.000	12,00	83.984	–	–	4,40	30.827
1990	9,34	70.000	12,00	89.907	–	–	5,14	38.534
1991	9,99	70.000	13,00	91.107	2,00	14.016	6,87	48.170
1992	10,63	70.000	13,00	85.631	5,00	32.935	7,50	49.400

FONTE: FRAUSINO (1993).

TABELA III.7

BRASIL

PRODUÇÃO DO SUBSEGMENTO PRODUTOR DE MASSAS ALIMENTÍCIAS

1989-92

ANO	PRODUÇÃO SEGMENTO	PRODUÇÃO EMPRES.SELEC.	PARTICIPAÇÃO (%)
1989	699.870	184.811	26,40
1990	749.228	198.491	26,48
1991	700.820	223.293	31,86
1992	658.700	237.966	36,13

FONTE: ABIMA e FRAUSINO (1993).

III 4.1.2 – O SEGMENTO PROCESSADOR DE GRÃOS

Com o objetivo de identificar a atuação das empresas nesse segmento – diante do novo ambiente econômico – foram selecionados os dois principais grupos econômicos atuantes no segmento: o **Bung y Born** (origem argentina) e o **J.**

Macedo (nacional), que concentram 34% da produção nacional de farinha de trigo (Tabela III.3).

Essa produção está espalhada por diversas unidades da Federação. O grupo Bung y Born possuía, em 1994, dez unidades processadoras, distribuídas da seguinte forma: quatro unidades no Sudeste (duas unidades no Estado de São Paulo e duas no Estado do Rio de Janeiro); três unidades no Sul, divididas simetricamente pelos estados dessa macrorregião; e três unidades na região Nordeste (em Natal-RN; Recife-PE e Cabedelo-PB)[77].

O segundo grupo também detém a propriedade de dez unidades processadoras de trigo. Apesar de sua origem nordestina, dispõe de um número maior de unidades na região Sul (seis unidades), enquanto as demais unidades estão divididas entre o Sudeste e o Nordeste (cada macrorregião dispõe de três unidades processadoras do grupo)[78].

BUNG Y BORN[79]

Este grupo transnacional tem uma longa tradição de ligações com o Brasil, datada do final do século passado. Sua entrada na indústria do trigo brasileira ocorreu através da compra do Moinho Santista em 1914.

Ao longo das décadas subseqüentes, o grupo foi definindo sua estratégia de ação, e nos anos 80 atuava em cinco setores econômicos: alimentos, têxtil, química-tintas, química-fertilizantes, minerais não-metálicos. As empresas do grupo possuíam um elevado *market-share* em seus respectivos mercados: a empresa Tintas Coral era uma das maiores empresas da indústria de tintas; os moinhos concentravam a maior parcela da produção de farinha de trigo; as têxteis Santista e Tatuapé lideravam o segmento de confecções e tecidos; a Quimbrasil e a Serrana Mineração exerciam suas atividades nos segmentos minero-químico e de cimento, respectivamente; Sanbra e Riograndense eram as principais líderes do segmento de soja e derivados (RUIZ, 1994:96-97).

No campo do segmento produtor de bens de consumo final, a estratégia de crescimento das atividades do grupo nos respectivos setores levou à compra da empresa Petybon, em 1986. A recessão no início dos anos 90, porém, fez

[77] Ver ABITRIGO (1994).
[78] *Idem, ibidem.*
[79] As informações sobre esse grupo têm como fonte RUIZ (1994:95-102) e KIRSCHNER (1995).

o grupo redefinir sua estratégia de crescimento. A opção foi a desmobilização de ativos, através da venda de algumas empresas e da reestruturação organizacional ao grupo. A primeira ação foi a redefinição das ações do grupo, direcionando-as para três setores: alimentos, química (tintas) e cimento e fosfatados. A participação dos grupos em outros segmentos deverá ser reduzida[80].

J. MACEDO

O grupo J. Macedo, de propriedade da família, que controla 100% das ações, ocupava, em 1991, o 81° lugar entre os grupos nacionais privados[81]. Atuava nas áreas alimentar, mecânica, química e petroquímica. No segmento produtor de massas e biscoitos, o grupo é proprietário das empresas Águia S.A. e de duas unidades produtoras de macarrão, além das unidades do segmento processador de grãos.

As atividades do grupo na indústria do trigo iniciaram-se nos anos 50 e, paulatinamente, foram assumindo participação crescente na sua rentabilidade. Em 1989, 60% do faturamento do grupo era proveniente das atividades relacionadas com o trigo.

Nos anos 80, com a possibilidade de desregulamentação da indústria do trigo, o grupo adotou uma estratégia concorrencial preventiva e agressiva, em direção ao aumento da sua participação no mercado de trigo e derivados. O grupo investiu previamente na ampliação da capacidade moageira e na modernização de seus moinhos e de suas unidades processadoras de produtos de consumo final, por exemplo, a *joint venture* formada com a empresa United Biscoits foi formalizada em 1988.

III 4.2 – Estratégias Concorrenciais[82]

Segmento Produtor de Bens de Consumo Final

O novo ambiente concorrencial fez com que as empresas em pauta reformulassem suas estratégias com o objetivo de construir e/ou manter posições diferenciadas nesse mercado, mas não induziu políticas de diversificação em direção

[80] Ver *Gazeta Mercantil*, de 1/11/94.
[81] Consultar KIRSCHNER (1995).
[82] As informações utilizadas estão em FRAUSINO (1993).

ao segmento processador de grãos. Ou seja, as empresas implantaram estratégias típicas do padrão concorrencial de um oligopólio diferenciado.

Como foi explicitado, esse padrão é constituído por dois vetores básicos: a intensificação das políticas de vendas, o que inclui publicidade, marketing e uma logística de comercialização que permita atender ao espaço de vendas definido com preços e qualidade diferenciados dos concorrentes; e a inovação de produtos, através de novas embalagens e diferenciação de preço e qualidade dos produtos.

Os dados coletados por ABIA (1993:189) corroboram quantitativamente essa afirmação. O subsegmento de biscoitos lançou, em 1992, 54 novos produtos, contra 35 no ano anterior, perfazendo um crescimento de 54,3%, sem similar na indústria de alimentos. Em 1992, o subsegmento de massas alimentícias apresentou ao mercado uma linha de novos produtos com 34 itens. No ano anterior, esse conjunto fora composto por 23 itens, o que representou um crescimento de 47,8%. Esses números qualificam e quantificam o impacto das transformações institucionais ocorridas no segmento produtor de bens de consumo final.

Essas estratégias, em parte, resultaram da desregulamentação da indústria do trigo, que permitiu às empresas consumidoras da farinha de trigo a **tipificação** desse insumo segundo as necessidades dos produtos a serem elaboradas pelas empresas produtoras de bens de consumo final. No subsegmento produtor de biscoitos, a diferenciação dos produtos estava também associada a um processo de capacitação tecnológica das empresas em combinar insumos específicos (aditivos e gordura hidrogenada), a fim de obter produtos com rígidos controles de qualidade.

A desregulamentação do comércio exterior, por sua vez, permitiu o acesso das empresas nacionais a insumos não ofertados pelo parque moageiro nacional, opção de compra que era vedada às empresas até a privatização do comércio do trigo. A importação de farinha de trigo *durum* e de trigos argentinos, norte-americanos e canadenses - produtos de qualidade superior à do trigo produzido no Brasil - constitui-se exemplo das novas "oportunidades" às empresas geradas pelo novo ambiente competitivo. Esse fato, associado à importação crescente de produtos de melhor qualidade, como será visto, representam um substrato à proposição de redefinição dos insumos utilizados nessa indústria.

Na amostra selecionada, **apenas** as empresas Adria e Selmi introduziram em suas respectivas linhas de produção produtos derivados do trigo tipo *durum*. Tal opção estratégica não implicava o uso generalizado desse insumo, mas se voltava apenas à produção de bens destinados a uma parcela da demanda específica. A não-generalização do consumo desses produtos será retomada a seguir.

Segmento Processador de Grãos

As estratégias empresariais desse segmento - diante das mudanças institucionais - foram direcionadas a montante, em direção à constituição de canais de fornecimento de grãos, nos mercados interno e externo, e à construção de instalações destinadas ao armazenamento de grãos, atividades que até então estavam sob a responsabilidade estatal.

Essas estratégias empresariais implementadas após as mudanças institucionais podem ser desagregadas e associadas a outras ações. A primeira, imediatamente após a desestruturação do aparelho regulamentador, foi uma saída coordenada. Os moinhos, de forma geral, tentaram ocupar o vácuo institucional gerado através das seguintes medidas[83] :

- no âmbito institucional, a criação da Associação Brasileira da Indústria do Trigo – Abitrigo, que em tese deveria ser o interlocutor da indústria com o governo e com a sociedade civil quanto aos seus interesses;

- a preocupação generalizada com o acesso aos grãos de trigo motivou os moinhos a realizar operações conjuntas de importação de grãos, o que resultou na divisão da infra-estrutura necessária para viabilizá-las. Isso permitiu que as pequenas unidades moageiras tivessem acesso ao mercado internacional de grãos. Esse processo ocorreu entre setembro de 1990 e junho de 1991.

Após essa saída articulada da regulamentação governamental para uma coordenação via mercado, a partir de 1991 a cooperação foi substituída por

[83] KIRSCHNER (1995:350-351) e RAMALHO Jr. (1993:187).

uma concorrência de preços que ainda está em curso e cujos efeitos são imprevisíveis[84].

De forma geral, a preocupação inicial das unidades processadoras foi a criação de canais de comercialização de grãos. O grupo J. Macedo, por exemplo, instalou uma central de compras em Curitiba, com a finalidade de realizar as compras de grãos para suas unidades processadoras[85]. Essa preocupação permitiu o surgimento de novos agentes na indústria do trigo: as *tradings,* empresas especializadas na importação de grãos, compostas em sua maioria de ex-funcionários das agências governamentais responsáveis pelas políticas tritícolas federais.

Mesmo diante de uma generalizada guerra de preços, os grupos Bung y Born e J. Macedo estabeleceram uma tipologia para os trigos nacionais, buscando ampliar a qualidade de grãos utilizados pela indústria do trigo nacional. Essa medida permitiu, além da comparabilidade, uma identificação dos grãos disponíveis no mercado nacional. Iniciou-se o preenchimento, assim, da lacuna existente entre o segmento produtor de grãos e as unidades processadoras de grãos na pesquisa de variedades com melhor qualidade.

Do ponto de vista da capacidade produtiva, o fim das cotas de acesso aos grãos de trigo teve grande impacto sobre a indústria do trigo. Em novembro de 1990, havia 178 moinhos "registrados". Em 1991, esse número ampliou-se em mais de vinte unidades, provavelmente no sul do País, destinadas à produção para o consumo local. Entretanto, em julho desse ano entrou em operação uma unidade de grande porte com 500 t/24h, do grupo Dias Branco, em Fortaleza-CE, com produção destinada à região e às unidades consumidoras desse insumo no grupo.

* * *

Feitas essas considerações, é possível identificar os motivos pelos quais os prognósticos dos diversos analistas citados não se efetivaram. Ou, em outras palavras, no período imediatamente posterior (1990-92) às mudanças institucionais, não se verificou uma verticalização da indústria do trigo. As contribuições de WILLIAMSON (1975 e 1985) e PONDÉ (1993), de maneira geral,

[84] Entrevista com Roberto Huzin, Secretário-Executivo do Sindicato da Indústria do Trigo do Estado de São Paulo, em 15/5/95.
[85] Ver *Gazeta Mercantil,* de 30/11/90.

e FARINA; ZYLBERSZTAJN (1992; s.d.), referenciados na indústria de alimentos fornecem alguns elementos para tal intuito.

A integração vertical pode ser definida como a internalização pela empresa de alguns estágios da cadeia produtiva, a jusante ou a montante, numa mesma gestão administrativa, o que implica, necessariamente, ampliação das fronteiras técnicas e organizacionais das empresas. Os estímulos a tal opção empresarial nascem da possibilidade de contornar a incerteza inerente às transações mercantis – mesmo as contratuais – dentro dos objetivos empresarias de conservar ou ampliar sua participação nos respectivos mercados.

A pedra angular dessas considerações é o conceito de **Custo de Transação**[86], cuja definição pode ser expressa nos custos envolvidos na implementação e na realização de relações mercantis entre unidades empresariais distintas[87].

As transações entre empresas e seus custos – segundo WILLIAMSON (1975 e 1985) e PONDÉ (1993) – diferenciam-se segundos três atributos: freqüência, incerteza e especificidade dos ativos. Os dois primeiros atributos são auto-explicáveis. O terceiro é definido segundo o papel desempenhado por este nas transações[88]. *"Sua presença faz com que a identidade dos participantes da transação, assim como a continuidade dos vínculos estabelecidos entre estes, ganhe uma dimensão econômica fundamental - as interações entre os agentes deixam de ser impessoais e instantâneas, o que acarreta custos para geri-la e conservá-las"* (PONDÉ, 1993:40).

Esses atributos ajudam a examinar o possível processo de verticalização nessa indústria. As transformações institucionais criaram um novo ambiente competitivo, que, por sua vez, redefiniu as relações mercantis dessa atividade econômica. A regulamentação estatal normatizava e fiscalizava todas as variáveis constitutivas das transações entre empresas: preço, qualidade e, indiretamente, quantidade, sobretudo no segmento processador de grãos. A

[86] O ponto de partida de Williamson são as proposições elaboradas por COASE (1937), as quais estão distantes de uma abordagem não-convencional das transações mercantis, que tem na incerteza (keynesiana) um dos elementos constitutivos das atividades capitalistas. O conceito de custo de transação do segundo está inserido na racionalidade neoclássica de maximização dos lucros e nos cânones da concorrência perfeita. Nas proposições de Williamson, a incerteza e, por definição, sua dimensão temporal estão presentes na sua elaboração e constituem-se no ponto de partida do "cálculo" dos custos de transação entre as empresas.

[87] O desenvolvimento exaustivo desse conceito é realizado por PONDÉ (1993).

[88] "[Os] *ativos especializados não podem serem empregados sem sacrifício do seu valor produtivo se os contratos tiverem que ser interrompidos ou encerrados prematuramente*" (WILLIAMSON, 1985:54).

contrapartida dessa ação era a manutenção da rentabilidade para todos os moinhos que funcionavam de acordo com o Decreto-lei nº 210. Com a desregulamentação e o fim do controle estatal sobre essa atividade, os moinhos tiveram de redefinir seu *modus operandi*. As primeiras ações implementadas foram para garantir o abastecimento de grãos, o que implicou a constituição de uma logística de comercialização e, também, de armazenamento do produto. Dessa forma, foi imperativo aos moinhos contornar a incerteza, ou reduzir o risco presente nas transações mercantis associadas ao fornecimento de grãos.

A introdução da incerteza nas operações intrínsecas à comercialização dos grãos de trigo e a importância desse insumo nas atividades de elaboração da farinha de trigo promoveram a elevação dos custos de transação das atividades a montante do parque moageiro, o que motivou as unidades processadoras a montar esquemas próprios de comercialização de grãos, bem como a introduzir critérios de qualidade em tais atividades.

As informações citadas não respondem diretamente à questão colocada, mas identificam no parque moageiro estratégias de adequação ao novo ambiente competitivo: construir canais de comercialização e abastecimento de grãos e elevar sua qualidade. Não se observou, entre as empresas líderes, ou entre os grandes moinhos, a efetivação de estratégias de diversificação em direção à produção de bens de consumo final.

No segmento produtor de bens de consumo final, as transformações institucionais redefiniram as transações mercantis entre as unidades desse segmento e o parque moageiro nacional, mas estas não alteraram o cálculo expectacional das empresas em torno das transações envolvendo a farinha de trigo. Em outras palavras, essas mudanças não promoveram a elevação dos custos de transação do insumo utilizado pelas empresas, que motivasse a implementação de estratégias de diversificação empresarial, em direção à compra de moinhos.

A tríade desregulamentação da indústria do trigo, abertura comercial, Mercosul, que constituiu as transformações institucionais, ampliou o leque de potenciais fornecedores desse insumo, permitindo às empresas consumidoras do produto negociar diversas variáveis em torno do preço, qualidade e quantidade com as unidades processadoras. Antes dos anos 90, essa possibilidade não estava colocada na agenda de compras dessas empresas. Em síntese, o fornecimento do trigo não era a prioridade desse segmento.

Não se observou, nas empresas da amostra selecionada, nenhuma preocupação com o fornecimento desse insumo, inclusive nas empresas integradas. Nestas, a integração com moinhos não era identificada como uma vantagem competitiva, já que a compra de farinhas tipificadas poderia ser realizada junto a outros produtores com especificação técnica e preços compatíveis com a produzida internamente à empresa ou ao grupo. Inclusive, nesse novo ambiente competitivo, não se verificou nenhuma forma generalizada de contratualização entre empresas e moinhos.

As transformações institucionais não introduziram mudanças significativas nas transações entre as empresas dos diferentes segmentos que motivassem a alteração nos cálculos dos custos de transação das unidades empresariais produtoras de bens de consumo final, não conduzindo, para tanto, à adoção de estratégias de diversificação das empresas em busca das atividades processadoras de grãos.

No entanto, as estratégias intensificaram a política de diferenciação de produtos. Na amostra selecionada, as empresas aumentaram o controle de qualidade interno à empresa e a manipulação de novos insumos produtivos, com o intuito de ampliar o leque de produtos produzidos pelas respectivas linhas de produção. A *joint venture* formada nesse segmento após as mudanças institucionais (Cia. Campineira de Biscoitos com o grupo francês BSN) está inserida nos objetivos citados acima. Ou seja, a empresa nacional se uniu à empresa transnacional em busca de maior capacitação tecnológica, a fim de ampliar a qualidade e o escopo dos produtos das linhas de produção das respectivas empresas.

Em síntese, as políticas de crescimento das empresas do segmento produtor de bens de consumo final optaram por estratégias de especialização que priorizaram o investimento em atividades localizadas na mesma base tecnológica e na mesma área de comercialização[89], o que pode constituir-se em processo de **horizontalização** do segmento, cujo objetivo era reduzir os conflitos concorrenciais e ampliar o *market-share* das empresas nesse novo ambiente competitivo.

No segmento produtor de bens de consumo final, também não se verificou a constituição de movimento de diversificação das estratégias empresariais que conduzam à **verticalização** desse segmento.

[89] Estratégias de crescimento via a especialização nos moldes descritos por PENROSE (1959).

A abertura comercial e a constituição do Mercosul, por sua vez - conforme as hipóteses citadas -, redefiniriam as estratégias empresariais em direção à ampliação da qualidade dos produtos fabricados pelo segmento produtor de bens de consumo final. A possibilidade de importação de insumos específicos para a produção de determinados produtos poderia catalisar a ampliação da qualidade dessa linha de produtos, inclusive alterando os gostos e preferências dos consumidores, que priorizariam e induziram a produção desses produtos.

Os dados da evolução de importação e da magnitude de seu crescimento poderiam corroborar as assertivas acima. Em 1989, a importação de massas alimentícias, por exemplo, era de 233 ton. Após as mudanças institucionais, em 1992, essa conta era de 5.547 ton., configurando um significativo crescimento (2.280%). No entanto, esse valor é insignificante diante da produção/consumo nacional. Em 1992, as importações representavam menos de 1% da demanda nacional. É possível generalizar essas afirmações para os demais derivados do trigo (farinha de trigo e biscoitos).

Por outro lado, a possibilidade de lançamento de novos produtos de melhor qualidade, através da utilização de insumos importados apropriados, teve um peso reduzido na (re)definição das estratégias empresariais. Por exemplo, no caso de massas alimentícias, apenas as empresas Selmi e Adria lançaram produtos fabricados com trigo apropriado para a fabricação de macarrão (o trigo *durum*). Ademais, esses produtos não possuem participação expressiva na linha de produtos de tais empresas.

Mas, as importações de trigo constituem uma exceção nesse quadro, motivada por dois vetores: os acordos entre o Brasil e a Argentina, no âmbito do Mercosul, que priorizaram a compra de grãos de trigo do país limítrofe; e a ampliação da compra externa de trigo canadense e norte-americano em função da maior qualidade e menor preço desses produtos. Isso produziu, como vimos, impactos nefastos na triticultura brasileira, principalmente na região sul do País.

Contudo, essas transformações institucionais foram responsáveis pela redefinição e elevação do peso da qualidade dos produtos de consumo final nas novas estratégias empresariais estabelecidas nesse novo ambiente competitivo. A importação desses produtos, apesar do inexpressivo consumo brasileiro, introduziu um parâmetro de comparabilidade com os produtos nacionais. Além disso, a possibilidade de uso de insumos apropriados dentro das estratégias de diferenciação

de produtos das empresas permitiu a elevação da qualidade, *lato sensu*, dos produtos desse segmento.

E, finalmente, cabe responder à pergunta: qual o impacto dessas mudanças no processo de internacionalização da indústria do trigo? A resposta a tal indagação requer a divisão desse movimento (cuja síntese está no Quadro I.2., do Capítulo I) em dois períodos: o primeiro circunscrito à década dos 80, e o segundo após as mudanças institucionais, ou nos anos 90. No período inicial, ocorreu o movimento de internacionalização descrito no primeiro capítulo desta dissertação, no qual as empresas transnacionais entram no mercado nacional via *take-overs*, principalmente nos segmentos processadores de produtos de maior valor agregado, cujos determinantes, basicamente, eram o programa de subsídio ao consumo de trigo e o tamanho do mercado nacional.

Após as transformações institucionais, a intensidade desse movimento foi reduzida, ocorrendo apenas a entrada de uma empresa (grupo Parmalat) nessa indústria e a formação de uma *joint venture,* já citada. A comparação desses movimentos permite identificar um **arrefecimento** do processo de internacionalização dessa indústria. Ou, em outros termos, as transformações institucionais não provocaram, até então, a intensificação do movimento de internacionalização da indústria do trigo.

A formação da *joint venture,* por sua vez, está associada às políticas de capacitação tecnológicas das empresas nacionais, dentro dos objetivos empresariais de intensificação das políticas de diferenciação de produtos, motivada pela constituição do novo ambiente competitivo. Essa associação empresarial tem como ponto de partida a manutenção e/ou ampliação dos *market-share* das empresas nacionais no mercado brasileiro.

CONCLUSÃO

Esta dissertação, investiga impactos das mudanças institucionais nas estratégias empresariais da indústria do trigo e nas respectivas estruturas econômicas e registra e analisa o percurso realizado pela desregulamentação do setor.

A conformação da atual estrutura econômica da indústria do trigo foi apresentada no Capítulo I. A rígida regulamentação estatal das atividades econômicas, associada às estratégias empresariais (das empresas nacionais e transnacionais), nessa indústria constitui uma estrutura concentrada, integrada e internacionalizada.

As políticas públicas destinadas a garantir o abastecimento de derivados de trigo à população brasileira acabaram por elaborar uma arquitetura institucional – destinada principalmente ao segmento processador – que atenuava o processo concorrencial entre as empresas desse segmento econômico. Pois, as variáveis preço, qualidade e quantidade dos produtos processados pelos moinhos eram fixadas exogenamente às empresas.

Mas, a essas unidades empresariais, o Executivo federal garantia o fornecimento de insumo – dentro da legalidade determinada pelo Decreto-lei n. 210 – e também a rentabilidade das empresas, já que os preços dos produtos eram fixados de forma a garantir a sobrevivência das empresas moageiras. Diante do estabelecimento das cotas de produção às empresas em função direta ao consumo estimado de cada região previamente definida, os moinhos tinham mercado cativo.

Essa regulamentação consolidou, também, os derivados de trigo na cesta de produtos consumidos pela população brasileira, uma vez que permitiu a implementação do subsídio ao consumo desses produtos. O preço do trigo em grão passou a ser subvencionado pelo governo, onerando os cofres públicos.

Esse mecanismo constitui uma vantagem locacional ao mercado brasileiro, no processo de intensa internacionalização dessa indústria, ao longo dos anos 70 e 80. Como foi visto, esse processo foi realizado via *take-overs* e promoveu

profundas transformações no padrão concorrencial, principalmente no segmento processador de bens de consumo final.

As mudanças institucionais, por sua vez, foram investigadas no Capítulo 2. Essas mudanças, *per se,* construíram um novo ambiente competitivo para a indústria do trigo, no qual as empresas deveriam formular novas estratégias empresarias, pois as variáveis até então fixadas pelo Governo federal (preço, quantidade e qualidade) foram endogeneizadas às empresas. Além disso, esse processo iria expor o mercado nacional à concorrência externa.

Dentre as mudanças investigadas, a desregulamentação - cujo determinante básico foi a estreita ligação desse programa com os fundos públicos - da atividade tritícola impactou diferenciadamente os segmentos e subsegmentos da indústria do trigo. Desconsiderando a produção agrícola, o segmento processador teve o seu *modus operandi* alterado com essa medida. Os moinhos deveriam, necessariamente, ocupar o vácuo institucional gerado por tais medidas. Ou seja, todas as atividades relacionadas à comercialização e ao abastecimento de grãos, que então eram de responsabilidade estatal, deveriam agora ser desempenhadas pelas unidades empresariais do segmento processador de grãos.

Contudo essa medida também implicou, através do fim das cotas de acesso aos grãos, o fim dos mercados regionais cativos às empresas circunscritas às respectivas zonas de consumo previamente definidas pelo Decreto-lei nº 210. A privatização da comercialização dos grãos permitiu que as empresas redefinissem estratégias concorrenciais no que tange ao espaço ocupado por cada uma delas.

A integração regional – a implantação do Mercosul –, observadas as vantagens comparativas dos países limítrofes, principalmente da Argentina, na produção de trigo, produzira efeitos nefastos à triticultura nacional. A comparação dos custos médios de produção do trigo no Brasil e na Argentina aponta para a superioridade do produto argentino em custo e qualidade. Porém, esse diferencial dilui-se quando se considera o processamento de grãos. A importação de farinha de trigo pelas empresas do segmento produtor de bens de consumo final foi insignificante diante da demanda nacional no período investigado, e a explicação está nos altos custos do frete do produto argentino *via-à-vis* o custo do produto.

A abertura comercial, a princípio, permitiu a importação de produtos de maior qualidade pelos consumidores brasileiros.

Por fim, o Capítulo 3 investigou os impactos dessas mudanças institucionais na indústria do trigo. Essas transformações alteraram o *modus operandi* das empresas constitutivas da atividade tritícola. No segmento processador de grãos, os moinhos, diante desse novo ambiente competitivo, concentraram suas ações na diversificação de atividades em direção a construir canais de comercialização, armazenagem de grãos e, também, de operações logísticas de suporte a tais atividades. É importante ressaltar que essas atividades, até a desregulamentação, eram de responsabilidade estatal.

Ao contrário dos prognósticos elaborados no momento do processo de mudança institucional, os moinhos não implementaram políticas de diversificação verticalistas, ou seja, não se observaram ações empresariais dos moinhos na compra de ativos e/ou de investimentos no segmento produtor de bens de consumo final. Algumas dessas estratégias foram implementadas por grupos econômicos, ainda sob a égide da regulamentação estatal. A verticalização, nesse caso, foi resultado de estratégias corporativas ofensivas de defesa das posições de mercado, ou de aproveitamento de sinergias técnicas internas ao grupo.

No segmento produtor de bens de consumo final, as empresas, diante do novo ambiente competitivo, intensificaram as políticas de diferenciação de produtos, através de novos lançamentos e da ampliação da qualidade dos produtos. Dentro dessa estratégia, as empresas ampliaram o controle de qualidade interno à empresa e a capacitação tecnológica para a manipulação de um conjunto maior de insumos específicos necessários à confecção de novos produtos. Não se observaram nesse segmento, também, movimentos verticalista, mas sim estratégias empresariais de ampliação do *market-share* através da compra de empresas do próprio segmento.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, R.H.P.L. coord. (1988) *Padrões tecnológicos da indústria de alimentos:* a influência do setor de insumos. Campinas: Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP. (Relatório Final).

ALVAREZ, V.M.P. (1991) *O Processo de inovação tecnológica na indústria de gorduras vegetais do Brasil.* Campinas: UNICAMP.IG, mimeo. (Dissertação de Mestrado)

ALVES, I.T.G. (1991) *Aspectos da evolução da produção e da pesquisa em trigo no Brasil.* Campinas: UNICAMP.IG, mimeo. (Dissertação de Mestrado)

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DO TRIGO - ABITRIGO (1994) *Catálogo de empresas e dirigentes da indústria de moagem de trigo brasileira.* Rio de Janeiro, mimeo.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO - ABIA (1993) *Sistema agroalimentar - indústria agroalimentar:* diagnóstico de competitividade, indicadores e tendências. S. Paulo, mimeo.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MASSAS ALIMENTÍCIAS - ABIMA (1992) *Reunião Mercosul* - Subgrupo 8: Política agrícola. Assunção, mimeo.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO e SOCIAL - BNDES (1993) O Comércio bilateral Brasil - Argentina. *Textos para discussão,* Rio de Janeiro: BNDES/Nações Unidas. PNUD, n.7.

_____**(1991)** Competitividade: conceituação e fatores determinantes. *Textos para discussão,* Rio de Janeiro: BNDES/Nações Unidas. PNUD, n.2.

_____**(1988)** O Capital estrangeiro na indústria brasileira: atualidade e perspectivas. *Estudos BNDES,* Rio de Janeiro, n.10.

BAPTISTA, M.A.C. (1993) Política industrial e desestruturação produtiva. In: **CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT (1993)** *Crise brasileira* - anos oitenta e o governo Collor. Cajamar: Instituto Cajamar.

BAUMANN, R.; LERDA, J.C. (1987) *Brasil - Argentina - Uruguai:* a integração em debate. Brasília: Ed.Marco Zero/Ed. Universidade de Brasília.

BELIK, W. (1995) Agroindústria e reestruturação industrial no Brasil: elementos para uma avaliação. In: **RAMOS, P.; REYDON, B.P. org. (1995)** *Agropecuária e agroindústria no Brasil:* ajuste, situação atual e perspectivas. Campinas: ABRA.

_____**(1994)** *The food industry in Brazil:* towards a resctructuring? London: University of London.Institute of Latin American Studies.

_____**(1992)** *Agroindústria processadora e política econômica.* Campinas: UNICAMP.IE, mimeo. (Tese de Doutorado)

BONIM, A.A.; ROLIM, M.C (1991) *Hábitos alimentares*: tradição e inovação. Curitiba: CNPq/CAPES/UFPR.COFECUB, mimeo. (Apresentado no Seminário Inovações Tecnológicas e Reestruturação do Sistema Alimentar).

BONNEAAU, E.M. (1988) L'Agro-alimentari. In: **CRESPY, G., org. (1988)** *Stratégies et compétitivités dans industrie mondiale.* Paris: Economica.

BURBACH, R.; FLYNN, P. (1980) *Agroindústria nas américas.* Rio de Janeiro: Zahar.

BURNQUIST, H.L. coord. (1994) Liberalização comercial: um fator de desenvolvimento do setor agrícola brasileiro. *Estudos de Política Agrícola,* Rio de Janeiro: IPEA, n.14.

CANO, W. (1994) *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional.* Campinas: Editora da UNICAMP/FAPESP.

CANUTO, O. (1995) Abertura comercial, estrutura produtiva e crescimento na América Latina. *Economia e Sociedade*, Campinas:UNICAMP.IE n.3.

_____**(1993)** Investimento direto externo e reestruturação industrial. *Texto para discussão.* Campinas: UNICAMP.IE, n.27.

_____**(1992)** Mudança técnica e concorrência: um arcabouço evolucionista. *Texto para discussão.* Campinas: UNICAMP.IE, n.6.

CARNEIRO, R. (1991) *Crise, estagnação e hiperinflação* - A economia brasileira nos anos 80. Campinas: IE/.UNICAMP, mimeo. (Tese de Doutorado).

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT (1993) *Mercosul:* integração na América Latina e relações com a Comunidade Européia. Cajamar: Instituto Cajamar.

COASE, R.H. (1937) The Nature of the firm. *Economica*, v.4.(pp.336-405).

COUTINHO, L. (1992) A terceira revolução industrial. *Economia e Sociedade*, Campinas:UNICAMP.IE, n.1.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J.C. coord. (1994) *Estudo da competitividade da indústria brasileira.* Campinas: Papirus/Ed. UNICAMP.

CYRILLO, D. (1987) *O papel dos supermercados no varejo de alimentos.* São Paulo: USP.FIPE. (Série Ensaios Econômicos n.68).

DELGADO, N.G. *et al.* (1993) *Integração econômica regional, estratégias agroindustriais e grupos sociais rurais:* o caso do Mercosul. Rio de Janeiro, mimeo.

DOSI, G (1988a) Institutions and markets in a dynamic world. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. LVI, n.2, June.

DOSI, G. *et al.* (1988) *Technical change and economic theory.* London: Printer Publishers.

DRAIBE, S. (1985) *Rumos e metamorfoses* - um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930 - 1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ERBER, F.S. (1991) A política industrial e de comércio exterior: uma avaliação. In: **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (1991)** *Perspectivas da economia brasileira - 1992.* Brasília: IPEA.

_____**(1990a)** A Política industrial: paradigmas teóricos e a modernidade. In: *Anais do XVIII Encontro Anual dos Pesquisadores em Economia - ANPEC.* Brasília:ANPEC.

_____**(1990b)** Desenvolvimento industrial e tecnológico na década de 90 - uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento. In: **COUTINHO, L.C., SUZIGAN, W. coord. (1990)** *Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil.* Campinas: UNICAMP.IE.CERI.NEIT, mimeo. (Relatório Temático)

ERBER, F.S.; VERMULM, R. (1993) *Ajuste estrutural e estratégias empresariais.* Rio de Janeiro: IPEA. (IPEA. Série IPEA, 144).

EXAME MELHORES e MAIORES, vários números.

FANFANI, R. *et al.* (1991) Mudança técnica e reestruturação da indústria agroalimentar na Europa - uma reflexão teórico-metodológica. *Estudos FEE*, Porto Alegre: FEE, v.12, n.2.

FARINA, E.Q.M.M. (1994) Desregulamentação e o controle do abuso do poder econômico: teoria e prática. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.14, n.3.

_____**(1988)** O sistema agroindustrial de alimentos. *Anais do XVI Encontro Anual dos Pesquisadores em Economia - ANPEC,* Belo Horizonte: ANPEC.

FARINA, E.Q.M.M.; ZYLBERSZTAJN, D. (1992) Relações tecnológicas e organização dos mercados no sistema agroindustrial de alimentos. *Seminários das Quintas - Texto para Discussão Interna,* S. Paulo: USP, n.03/92, mimeo.

_____**(s.d.)** *Organização das cadeias agroindustriais de alimentos.* São Paulo, mimeo.

FERNANDES F°,J.F. (1994) *Análise da Política Brasileira de Fomento à Produção de Trigo - 1930/1990* um caso particular de continuidade. São Paulo: FGV.EAESP, mimeo. (Tese de Doutorado)

FIORI, J.L. (1993) Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro" in: **TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (1993)** *(Des)ajuste global e modernização conservadora.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____**(1992)** O paradoxo político da reforma liberal. *Revista Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n.25.

FRAUSINO, C.C.M. (1993) A indústria processadora de trigo e derivados - segmento industrial de massas e biscoitos. in: **SUZIGAN, W.; COUTINHO, L. coord. (1993)** *Desenvolvimento tecnológico e competitividade da indústria brasileira.* Campinas: UNICAMP.IE.CERI.NEIT, mimeo. (Relatório Setorial)

FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR - FUNCEX (1991) *Uma política de comércio exterior para a estabilização e retomada do crescimento.* Rio de Janeiro: FUNCEX, mimeo.

GAZETA MERCANTIL, vários números.

GREEN, R. (1989) *La evolución de la economia internacional y la estrategia de las multinacionales alimentares.* Curitiba, mimeo. (Apresentado no Seminário "O sistema agroalimentar brasileiro no anos 90: desafios e perspectivas")

_____**(1988)** *Las estratégias de las multinacionales alimentares frente a una economia mundial en transicion.* Paris: INRA, mimeo.

GREEN, R.H.; SANTOS, R.R. (1991) *Uma reflexão teórico-metodológica sobre o processo de reestruturação do setor agroalimentar na América Latina.* Curitiba: CNPq/CAPES/UFPR.COFECUB, mimeo. (Apresentado no Seminário "Inovações Tecnológicas e Reestruturação do Sistema Alimentar")

GREEN, R.H. *et al.* (1992) *Changement technique, logistique et distribution alimentaire en Argentine et Brésil.* Paris: INRA-IAA, mimeo.

GUIMARÃES, E.A. (1982) *Acumulação e crescimento da firma* - um estudo de organização industrial. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

HAGUENAUER, L. (1989) Competitividade: conceitos e medidas. Uma resenha da bibliografia recente com ênfase no caso brasileiro. *Texto para Discussão,* Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, n.211.

HIRST, M. (1992) El Mercosul y las nuevas circunstancias para su integracion. *Revista de la Cepal,* Santiago de Chile: Nações Unidas.CEPAL.

_____**(1991)** O programa de integração Agentina-Brasil: concepção original e ajustes recentes. *Texto para Discussão,* Rio de Janeiro: FUNCEX, n. 48.

HORTA, M.H.; PIANI, G.; KUME, H. (1991) A política cambial e comercial. In: **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (1991)** *op.cit.*

HUICI, N.; JACOBS, E. (1989) *Agroindustrias argentinas de alimentos* - diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración - Cisea.

IGLESIAS, R.M. (1990) Análise dos produtos sensíveis na integração econômica Argentina - Brasil: o caso do Trigo. *Texto para Discussão Interna,* Rio de Janeiro: Funcex, n. 35.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA DE ALIMENTOS - ITAL (1988) *Inovações tecnológicas na indústria de massas alimentícias e biscoitos da 5ª região administrativa de Campinas.* Campinas: ITAL, mimeo.

INSTITUTO PARANAENSE de DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO e SOCIAL - IPARDES (1992) *Mercosul: custos e incidência tributária na produção agropecuária e agroindustrial.* Curitiba: Ipardes.

_____**(1989)** *Acordos Brasil/Argentina* - grupos de interesse e impactos no complexo do trigo nacional. Curitiba: Ipardes, mimeo.

KIRSCHNER,A. M. (1995) *Les entrepreneurs face a l'intervention et au retrait de l'etat: l'industrie du blé au Brésil - 1967/1992.* Paris: Universite de La Sorbone Nouvelle.Paris III. Institut des Hautes Etudes de L'Amerique Latine, mimeo. (Tese de Doutorado)

_____**(1993)** Changement de l'environnement réglementaire dans l'industrie du blé au Brésil. In: **GREEN,R., SANTOS,R.R. org. (1993)** *Brésil, un système agro-alimentaire en transition.* Paris:IHEAL.

LABINI, P.S. (1980) *Oligopólio e progresso técnico.* Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária; São Paulo: Edusp.

LEAL, J.P.G. (1993) Políticas cambial e de comércio exterior In: **SUZIGAN, W.; COUTINHO, L. coord. (1993)** *Desenvolvimento tecnológico e competitividade da indústria brasileira.* Campinas: UNICAMP.IE.CERI.NEIT, mimeo. (Relatório Setorial)

LEMOS, M.B. (1995) Organização agroindustrial, entrada em tecnologia e liderança de mercados: o caso brasileiro. In: **RAMOS, P.; REYDON, B.P. org. (1995)** *op. cit.*

_____**(1992)** *The agro-food system in semi-industrialized countries: the brasiliam case.* London: University of London/University College London, mimeo. (Tese de Doutorado)

MALUF, R.S. (1993) *Políticas setoriais e reestruturação produtiva:* o segmento agroindustrial no Mercosul. Rio de Janeiro, mimeo.

_____**(1992)** O projeto Mercosul e as cadeias agroindústrias. In: **CUT (1993)** *op. cit.*

MELLO, J.M.C. (1992) Conseqüências do neoliberalismo. *Economia e Sociedade.* Campinas:UNICAMP.IE, n.1.

MENDES, A.G. coord. (1994) Liberalização de mercado e integração econômica do Mercosul: estudo de caso sobre o complexo agroindustrial tritícola. *Estudos de Política Agrícola*, Brasília: IPEA, n.10.(Relatório de Pesquisas)

MIRANDA, J.C.R. (1989) Política industrial: instrumentos e relações com a política macroeconômica. In : **SUZIGAN, W. org. (1989)** *Reestruturação industrial e competitividade internacional.* São Paulo: Fundação SEADE. (Coleção Economia Paulista)

MONTAGNER, P. (1990) *Agroindústria: evolução de um instrumento analítico.* Campinas: IE.UNICAMP. (Dissertação de Mestrado) .

MORAES NETO, J. (1992) *Da regulação ao livre mercado: uma perspectiva para o Complexo Trigo nos anos 90.* São Paulo: PUC/SP, mimeo. (Dissertação de Mestrado)

NOGUEIRA, L.B.C. (1994) *Mercado e regulação:* notas sobre um debate contemporâneo. Belo Horizonte: FACE.UFMG, mimeo. (Monografia de Graduação)

OHANA, E.F. (1988) A desestatização da comercialização do trigo: fator de concentração industrial. *Notas para discussão* Rio de Janeiro: IPEA/IPLAN, n.4.

OMAN, C.P. (1989) *New forms of investment in developing country industries*: mining, petrochemicals, automobiles, textils, food. Paris: Development Centre Studies/OECD.

_____**(1987)** Nuevas formas de inversión en países en desarrollo. *Integración latinoamericana*, México, junio.

OMAN, C.P.; RAMA, R. (1986) As nuevas formas de inversión internacional en la agroindustria latinoamericana. *Comércio Exterior*, México, vol. 36, n. 10.

PAULINO, L. A. (1992) *Projeto de integração competitiva* - uma avaliação crítica da política industrial do governo Collor. São Paulo: FGV.EAESP, mimeo. (Dissertação de Mestrado)

PAVITT, K. (1984) Sectorial patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. *Research Policy* n.13.

PENROSE, E. (1959) *The theory of the growth of the firm.* Oxford:Basil Blackwell.

PIH, L. (1988) *Réquiem para um capitalismo em agonia.* São Paulo: Ícone Editora.

PONDÉ, J.L.S.P.S. (1993) *Coordenação e aprendizado:* elementos para um teoria das inovações institucionais nas firmas e nos mercados. Campinas: UNICAMP.IE, mimeo. (Dissertação de Mestrado)

POSSAS, M.L. (1992) Concorrência, inovação e complexos industriais: algumas questões conceituais. *Texto para Discussão,* Campinas: UNICAMP.IE, n.9.

_____**(1985)** *Estruturas de mercado em oligopólio.* São Paulo: Ed. HUCITEC.

POSSAS, M.S. (1993) *Concorrência e competitividade* - notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista. Campinas: UNICAMP.IE, mimeo. (Tese de Doutorado).

RAMALHO Jr., A.A. (1993) *Complexo agroindustrial, grupos de interesses e políticas públicas* - o caso do Trigo no Brasil. Campinas: UNICAMP.IE, mimeo. (Tese de Doutorado)

_____**(1988)** Déficit público e inflação: a questão do subsídio ao trigo. *Análise e Conjuntura.* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Vol 3, n.2, maio/ago.

REGO, E.C.L. (1995) O processo de constituição do Mercosul. *Textos para Discussão* - BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, n. 23.

RIZZI, A.T. (1993) *Mudanças tecnológicas e reestruturação da indústria agroalimentar:* o caso da indústria de frangos no Brasil. Campinas: UNICAMP.IE, mimeo. (Tese de Doutorado).

RUIZ, R.M. (1994) *Estratégia empresarial e reestruturação industrial (1980 - 1992):* um estudo de grupos econômicos selecionados. Campinas: UNICAMP.IE, mimeo. (Dissertação de Mestrado).

SARTI, F.; FURTADO, J. (1994) *Política industrial nos países do Mercosul; potencialidades e limitações.* Campinas, mimeo. Projeto Brasil/PNUD - BRA/93/039/A/01/99 - "Mercosul" coordenado por João Paulo de Almeida Magalhães e Aníbal Villela.

SCHERER, F. (1982) Interindustry technology flows in the United States. *Research Policy,* n.11.

SILVA, V.M. (1992) *A regulação do mercado brasileiro de trigo.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. [versão modificada de] **SILVA, V.M. (1989)** *A regulação do mercado brasileiro de trigo:* seus beneficiários e prováveis conseqüências da desregulação. São Paulo: USP:FEA, mimeo. (Dissertação de Mestrado)

SILVEIRA, J.M.F.J. (1994) Análise econômica das convenções: em direção a um modelo geral de coordenação econômica. *Economia e Sociedade.* Campinas:UNICAMP.IE, n.3.

SILVEIRA, J.M.F.J.; OLADEAR, A.R. (1993) Agroindústria, indústria de alimentos e suas transformações recentes. *São Paulo em Perspectiva,* São Paulo: FSEADE, vol.7, n.3.

SOARES, R.P. (1988a) Trigo. *Agroanalys.* Rio de Janeiro:FGV,vol 2, n.4.

_____**(1988b)** Trigo: falta ampliar a concorrência entre moinhos. *Nota para Discussão.* Brasília: IPEA/IPLAN, n.2.

_____**(1980)** Avaliação econômica da política tríticola de 1967 a 1977. Brasília: CFP, vol.20 (Coleção Análise e Pesquisa)

SOETE, L. (1986) *Sectorial and technological taxonomy an "integrative" analysis based on innovation statistics.* Paris: OECD, mimeo.(Workshop on Inovation Statistics)

SUZIGAN, W. (1993) Política comercial e perspectiva da indústria brasileira. *Texto para Discussão,* Campinas:UNICAMP.IE, n.13.

_____**org (1989)** *Reestruturação industrial e competitividade internacional.* São Paulo: FSEADE. (Coleção Economia Paulista),

TAVARES, M.C. (1993) As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: **TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (1993)** *op. cit.*

TEIXEIRA, A. (1993) *O ajuste impossível* - um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Campinas: UNICAMP.IE, mimeo. (Tese de Doutorado).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (1993) Dossiê liberalismo/neoliberalismo. *Revista da USP.* São Paulo:USP, n.17.

VERSIANI, F.R. (1987) A experiência latino-americana e integração e os novos acordos Brasil - Argentina - Uruguai. In: **BAUMANN; LERDA (1987)** *op. cit.*

VISÃO - QUEM É QUEM NA ECONOMIA BRASILEIRA, *vários números.*

VITAL, P.W.; SAMPAIO, Y. (1993) Abastecimento e consumo de trigo no Brasil - situação recente - 1980/92. In: *Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Rural,* Ilhéus: SOBER, vol.1.

WILLIAMSON, O.E. (1975) *Markets and hierarchies:* analysis and antitrust implications. New York: The Free Press. [Trad. Espanhola] *Mercados y jerarquías:* su análisis y sus implicationes antitrust. México (D.F.): Fondo de Cultura Económica, 1991.

_____**(1985)** *The economics institutions of capitalism.* New York: The Free Press. [Trad. Espanhola] *Las instituciones economicas del capitalismo.* México (D.F.): Fondo de Cultura Económica, 1989.

ZINI Jr., A.A. org. (1993) O *mercado e o estado no desenvolvimento econômico nos anos 90.* Brasília: IPEA. (Série IPEA, n.137).

ANEXO I

LEI N. 8.096 - DE 1 DE NOVEMBRO DE 1990

Dispõe sobre a comercialização e industrialização do trigo, e dá outras providências

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art.1. São livres, em todo Território nacional, a comercialização e a industrialização do trigo de qualquer procedência.

§ 1. (Vetado)

§ 2. O Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento estabelecerá as salvaguardas necessárias à competitividade da triticultura e indústria nacionais.

Art. 2. (Vetado)

Art. 3. (Vetado)

Art. 4. (Vetado)

Art. 5. É extinto o Departamento de Trigo - DTRIG da Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB ficando transferidos o acervo técnico e as respectivas atribuições ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Art. 6. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7. Revogam-se o Decreto-Lei n. 20, de 27 de fevereiro de 1967, e as demais disposições em contrário.

Fernando Collor - Presidente da República.

Zélia M. Cardoso de Mello.

Antonio Cabrera Mano Filho

DECRETO-LEI N. 210 - DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967

Estabelece normas para o abastecimento de trigo, sua industrialização e comercialização e dá outras providências.

Art. 1 O abastecimento de trigo no país será atendido, prioritariamente, pelo cereal de produção nacional e, sempre que necessário, complementado pelo de origem cuja cota de importação será estabelecida anualmente pela Superintendência nacional do Abastecimento (SUNAB).

Art. 2 O trigo de produção nacional será adquirido pelo Governo Federal, através do Banco do Brasil S.A. como seu agente financeiro, segundo normas de comercialização traçadas pela SUNAB, ficando assegurada prioridade absoluta de transporte em todas as empresas federais, estaduais e municipais para garantir seu rápido escoamento.

Art. 3. As operações de compra e venda de trigo estrangeiro serão realizadas com exclusividade pelo Governo Federal, através da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A., como seu agente, na forma do que dispõem o item IV do artigo 86 do Decreto n. 42.820, de 16 de dezembro de 1957, e os artigos 14 e 88 da Lei n. 5025, de 10 de junho de 1966.

Art. 4 A programação dos embarques de trigo estrangeiro será feito pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A., ouvidas a SUNAB e a Comissão de Marinha Mercante do Ministério da Viação e obras Públicas, observando a contratação e o fretamento de navios, as disposições legais vigentes sobre a matéria.

Art. 5. Fica estabelecido o prazo de 8 (oito) dias da data da chegada do navio ao porto de descarga, para o pagamento, pelos moinhos, da parcela de trigo que lhes for rateada em cada carregamento.

§ 1. Quando se tratar de moinho localizado no interior do país, o prazo a que se refere este artigo será contado a partir da data de emissão do aviso da Agência do Banco do Brasil S.A..

§ 2. O moinho que não efetuar o pagamento nos termos deste artigo arcará com os ônus decorrentes até a data da nova distribuição e perderá o direito à parcela que lhe tenha sido atribuída, deduzindo-se de sua cota anual a quantidade correspondente.

§ 3. Não estão sujeitas à norma de pagamento prevista neste artigos quantidades destinadas aos estoques reguladores, cabendo à SUNAB estabelecer o critério de

funcionamento dos mesmos e as normas de liberação das parcelas destinadas aos moinhos.

Art. 6. A SUNAB determinará se julgar conveniente, a mistura a farinha de trigo de quaisquer outras farinhas panificáveis extraídas de produtos apropriados, cujas espécies e proporções indicará na oportunidade.

Art. 7. Para efeito de distribuição de trigo considerar-se-á o País dividido nas seguintes zonas de consumo:

a) Zona 1 - Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Roraima, Amapá e Rondônia;

b) Zona 2 - Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Fernando de Noronha;

c) Zona 3 - Alagoas, Sergipe e Bahia;

d) Zona 4 - Espírito Santo, Minas Gerais (exceto o Triângulo Mineiro);

e) Zona 5 - Rio de Janeiro;

f) Zona 6 - Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais (somente o Triângulo Mineiro);

g) Zona 7 - São Paulo e Paraná;

h) Zona 8 - Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Art. 8 A SUNAB, no uso das prerrogativas que lhe confere a Lei Delegada n. 4, de 26 de setembro de 1962, estabelecerá ao início de cada ano as quantidades básicas de trigo para as zonas consumidoras de que tratar o artigo anterior, podendo redistribuir entre as demais, durante o período e se assim o impuserem as necessidades do abastecer, as quantidades que eventualmente uma ou mais zonas venham absorver.

Art. 9. Antes de procedida a revisão geral do parque moageiro do país, de que trata o artigo 15, as quantidades de trigo destinadas ao consumo, dentro de cada zona, serão rateadas entre os moinhos ali instalados e em funcionamento, proporcionalmente às respectivas capacidades mecânicas de moagem devidamente homologadas e constantes dos registros existentes na SUNAB, na data da publicação deste Decreto-Lei.

Parágrafo único. Desde que a participação mencionada neste artigo se refere à quantidade de trigo como objeto de previsão, a cota atribuída aos moinhos no início de cada ano será sempre estimada mas não assegurada.

Art. 10 Ultimada a revisto de que trata o artigo 15 e estabelecida a capacidade definitiva de moagem dos moinhos; nos termos do § 1 do artigo 6 deste Decreto-lei a distribuição do trigo destinada ao consumo será feita obedecidos os seguintes critérios:

a) a quantidade total de trigo atribuída a cada zona será dividida em duas partes, para efeito de rateio, na forma do artigo anterior e seu parágrafo único, sendo a primeira para distribuição geral entre todos os moinhos devidamente registrados e em funcionamento, e a segunda para distribuição específica, contemplando apenas, dentre aqueles os que comprovarem, perante a SUNAB, possuir a capacidade de ensilagem ou armazenagem exigida neste Decreto-lei;

b) no primeiro ano de vigência do sistema a que se refere a alínea precedente a distribuição geral será representada por 9/10 (nove décimos) do total atribuído à zona consumidora e a distribuição especifica por 1/10 (um décimo);

c) a distribuição geral obedecerá a progressão aritmética decrescente, por ano, da razão de 1/10 (um décimo) do montante adjudicado à zona consumidora e a específica a progressão aritmética crescente na mesma escala;

d) decorrido o nono ano de aplicação do esquema descrito neste artigo, os moinhos que não satisfizerem as exigências deste, quanto à capacidade de ensilagem ou armazenagem terão seus registros cancelados;

e) o moinho que absorver menos de 80% (oitenta por cento) da quantidade de trigo que lhe for atribuída no exercício, terá reduzida de 20% (vinte por cento), no rateiro do ano seguinte, a sua cota de participação, a qual somente poderá ser restabelecida no ano imediatamente posterior àquele em que o moinho absorver todo o trigo que lhe tenha sido adjuciado;

Art. 11 Não serão permitidas operações de revenda, cessão, permuta e transferência de trigo em grão fornecido pelo governo aos moinhos.

Parágrafo único. A adjudicação do trigo implica a obrigatoriedade de sua industrialização pelo moinho a que o mesmo for atribuído, exceto nos caso de incorporações de uma ou mais unidades moageiras, dentro da mesma zona consumidora, por períodos e critérios que a SUNAB estabelecerá.

Art. 12 Entende-se por moinho para os efeitos deste Decreto-lei a unidade moageira detentora de registro da SUNAB, com capacidade de moagem reconhecida e homologada por aquele e que possua atividade técnico-industrial autônoma aplicada na industrialização de trigo em grão.

Art. 13. Fica proibida, expressamente, a concessão de autorização para a instalação de novos moinhos e para aumento das capacidades já existentes e registradas, ou para aqueles que vierem a ser fixados após a revisão prevista no artigo 15 e observada a norma do artigo 16.

Parágrafo único No caso de desmembramentos de moinhos na forma do parágrafo único do artigo 16, em que a parte desmembrada se destine a constituir uma unidade autônoma, esta terá direito a novo registro, entendido que a soma das

capacidades de moagem das unidades moageiras resultantes não poderá execeder da registrada e homologada para o moinho primitivo.

Art. 14. As concessões porventura existentes, contrárias aos termos do artigo anterior, são consideradas automaticamente canceladas.

Art. 15. A capacidade real de moagem de todos os moinho será auferida mediante prova física cujo regulamento será estabelecido pela SUNAB.

§ 1 A revisão geral de que tratar este artigo terá início até 60 (sessenta) dias após a publicação deste Decreto-Lei e deverá realizar-se no decurso do ano de 1967.

§ 2 Será considerada como unidade moageira ajustada às disposições deste Decreto-lei aquela que moer, em média, por hora, 1/24 (vinte e quatro avos) da capacidade diária de moagem registrada na SUNAB na data de sua publicação, produzindo farinhas e resíduos nas proporções de 78% (setenta e oito por cento) e 22% (vinte e dois por cento), respectivamente.

§ 3 O moinho que não alcançar o nível de produção descrito no parágrafo anterior terá a capacidade de moagem reduzida para o equivalente ao produto da multiplicação da quantidade média moída em uma hora por (vinte e quatro).

§ 4 Se a quantidade e farinhas produzidas não atingir o percentual de 78% (setenta e oito por cento) de que trata o § 2 deste artigo, o moinho terá sua capacidade de moagem reduzida de percentual igual à diferença apurada.

§ 5 Se os resultados da prova física de moagem forem superiores à capacidade registrada na data da publicação deste Decreto-lei, ainda assim o moinho vistoriado não terá direito ao aumento desta.

Art. 16 Após a revisão mencionada no artigo anterior, a SUNAB fixará o percentual em que considerará liberada parte do equipamento industrial ocioso dos moinhos, de tal modo que essa liberação não importe em reduzir a capacidade real de moagem do parque moageiro nacional, em seu conjunto, a nível inferior a 5.000.000 (cinco milhões) de toneladas métricas de trigo anuais.

§ 1 O percentual de que trata este artigo servirá de base para a fixação da capacidade definitiva de moagem dos moinhos, a qual passará a constar e a prevalecer nos respectivos registros existentes na SUNAB.

§ 2. As máquinas liberadas em razão das disposições deste artigo serão consideradas definitivamente desvinculadas da indústria tritícea, exceto quando as destinarem à recomposição das instalações industriais de moinhos devidamente registrados na SUNAB, ou para as incorporações de que trata o artigo 18, respeitada a proibição constante do artigo 13.

Art. 17 enquanto não ultimada a revisão de que trata o artigo 15, os moinhos ficam impedidos de substituir seu maquinario, no todo ou em parte, a menos que essa substituição se destine à ultimação de transferências e incorporações que na data da publicação deste Decreto-lei, já tiverem sido autorizadas.

Art. 18. Mediante prévia autorização da SUNAB poderão ser permitidos desmembramentos, incorporações e transferências de moinhos desde que, em qualquer dos casos, se o pedido envolver mudanças de zona consumidora, o moinho a ser transferido, incorporado ou desmembrado esteja localizado em zona cujo aproveitamento industrial, calculado após a liberação de máquinas de que trata o artigo 16 for inferior a 75% (setenta e cinco por cento) e se destine para outra e índice superior.

Parágrafo único. O desmembramento de moinhos só será admitido se a parte a ser desmembrada e a que remanescer, isoladamente, capacidade de moagem superior a 30 (trinta) toneladas diárias, aferidas pela prova física instituída neste Decreto-lei e após a fixação da capacidade definitiva de moagem de que trata o artigo 16.

Art. 19. Sempre que julgar oportuno e conveniente a SUNAB vistoriará qualquer moinho que participe da distribuição do trigo destinado ao abastecimento do País, utilizando a prova física de moagem e com a aplicação dos critérios descritos nos parágrafos 2., 3. 4. e 5. do artigo 15 deste Decreto-lei.

Art. 20 Será considerado suficiente para os efeitos deste Decreto - Lei o silo ou armazém dimensionado pela guarda de trigo correspondente a 20 (vinte) vezes a capacidade diária de moagem aferida pela revisão a que se refere o artigo 15 ou tantas vezes quantas bastem para atingir o mesmo resultado, tendo como fator a capacidade de moagem diária definitiva estabelecida nos termos do artigo 16.

§ 1. A capacidade e ensilagem será calculada tomandos-se como base para cada metro cúbico, 800 kg (oitocentos quilogramas) de trigo em grão não sendo computados os silos de descanso, instalados no interior dos moinhos.

§ 2 Os silos construídos pelos moinhos nos portos de descarga serão considerados, para os efeitos deste Decreto-lei, no cômputo de sua capacidade de ensilagem.

Art. 21. Para melhorar e facilitar as condições de descarga e armazenamento, os moinhos poderão construir inclusive em condomínio ou sob forma jurídica de sociedade anônima ou de responsabilidade limitada, silos nos portos ou no interior, em locais que atendam aos interesses do abastecimento, sendo computada a cota equivalente da participação, na sociedade, na determinação de ensilagem do respectivo moinho.

Art. 22. Os moinhos situados nos estados produtores de trigo ficarão dispensados da obrigação de construir silos, se possuírem capacidade de moagem inferior a 50 (cinqüenta) toneladas diárias aferidas pela prova física de que trata este Decreto - lei e se dispuserem de armazenagem própria adequada.

Art. 23 Independentemente das sanções previstas na legislação do País, para os atos que infringirem os moinhos ficarão passíveis das seguintes penalidades:

a) suspensão do fornecimento de trigo, conforme regulamento que será estabelecido pela SUNAB, aos moinhos que houverem transgredido as normas reguladoras da comercialização e industrialização do trigo;

b) cancelamento de registro, aos moinhos que se apropriarem indebitamente do trigo pertencente ao Governo Federal ou que permanecerem inativos, comprovadamente, por mais de 12 (doze) meses.

Art. 24 A penalidade prevista na alínea "a" do artigo anterior acarretará o cancelamento da parcela correspondente a 1/300 (trezentos avos) da cota anual do moinho por dia de suspensão do fornecimento de trigo.

Art. 25 Os casos omissos serão examinados e resolvidos pela SUNAB, cujo Superintendente poderá delegar ao Departamento do Trigo poderes para execução do disposto no presente Decreto-lei.

Art. 26 Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

H. Castello Branco - Presidente da Republica.

ANEXO 2

PROTOCOLO N.2 - TRIGO

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Argentina,

CONSIDERANDO:

a importância de assegurar condições estáveis de produção e abastecimento de alimentos para a melhorar execução de seus Planos Nacionais de Desenvolvimento com estabilidade econômica;

o objetivo prioritário de elevar o nível de consumo da população dos seus dois países, da forma mais eficaz possível;

as particularidades da produção agrícola, as características dos mercados internacionais e as políticas agrícolas seguidas por certos países produtores;

DECIDEM

1. Estabelecer, no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica, um projeto integrado de produção, armazenagem, transporte e abastecimento de trigo.

2. Estabelecer um Grupo de Trabalho para examinar e propor um programa gradual de harmonização das políticas econômicas, no Brasil e na Argentina, nas áreas de produção, armazenagem, transporte, distribuição e consumo de trigo, de tal forma a elevar a produtividade e as condições de segurança alimentar.

3. Estabelecer, igualmente, outro Grupo de Trabalho para identificar os pontos críticos do sistema de produção, armazenagem, transporte e abastecimento de trigo entre o Brasil e a Argentina, e os investimento em infra-estrutura que devem se realizar, assim como propor o cronograma de sua execução.

4. O referido Grupo de Trabalho deverá constituir-se antes de 30 de setembro de 1986, e apresentar relatório à comissão antes de 31 de dezembro do corrente ano.

Roberto de Abreu Sodré

Dante Caputo

PROTOCOLO N.3

COMPLEMENTAÇÃO DO ABASTECIMENTO ALIMENTAR

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Argentina,

Considerando:

a importância estratégica, para o êxito dos seus Planos Nacionais de Desenvolvimento com estabilidade econômica, da necessidade de garantir o abastecimento regular dos principais produtos alimentícios de amplo consumo;

a incidência dos fenômenos climáticos, a variação natural das colheitas e a situação dos sistemas de armazenagem e transporte no Brasil e na Argentina;

o objetivo prioritário de aumentar a segurança alimentar nos dois países;

DECIDEM

1. Estabelecer os mecanismos que permitam complementar, total ou parcialmente, o abastecimento interno de alimentos em cada país, frente a eventuais déficits da produção total.

2. Criar, para tanto, um Grupo de Trabalho, no âmbito da comissão de execução do Programa, que se encarregará de definir o conjunto de produtos alimentícios cujo abastecimento interno poderá ser complementado pela produção de outro país, bem como propor os mecanismos que o garantam.

3. Incumbir ao mencionado Grupo a tarefa de examinar e propor um esquema gradual de harmonização de políticas que incidam, no Brasil e na Argentina, sobre a produção, armazenagem, transporte e distribuição dos produtos alimentícios escolhidos. O Grupo de Trabalho supervisionará, igualmente, a execução do programa proposto.

4. Ambos os Grupos de Trabalho deverão constituir-se antes de 30 de setembro de 1986, e apresentar seu primeiro relatório à constituição de execução do Programa antes de 31 de dezembro do corrente ano.

5. Assegurar a mais alta prioridade, desde o ponto de vista da inclusão nos respectivos orçamentos e da liberação, aos investimento no sistema a serem realizados no território de cada país.

6. Estabelecer o compromisso de compra, por parte do Governo brasileiro, e de venda, por parte do Governo argentino dos seguintes volumes mínimos de trigo, em um período inicial de cinco anos:

1987: 1.375.000 TM
1988: 1.450.000 TM
1989: 1.550.000 TM
1990: 1.700.000 TM
1991: 2.000.000 TM

7. Os tipos, as condições de preço, as condições de pagamento, o calendário e pontos de embarque e desembarque serão definidos pela Junta Deliberativa, do Brasil e pela Junta Nacional de grão, da Argentina, de acordo com as decisões de mercado e com as práticas do comércio brasileiro-argentino de trigo.

8. A República Federativa do Brasil terá assegurada, pelo Governo Argentino, a condição de comprador privilegiado, e a República Argentina terá assegurada, pelo Governo Brasileiro, a condição de fornecedor privilegiado.

9. No caso em que a República Argentina não possa, por motivos de ordem climática, atender, no todo ou em parte, os compromissos de abastecimento estabelecidos no parágrafo 6, acima, fará comunicação oficial com antecipação ao

Governo Brasileiro, de forma a habilitá-lo a buscar fontes alternativas de abastecimento.

O Governo brasileiro e o Governo argentino, considerando as decisões políticas econômica relativas à colheita de 1987, concordam em que o compromisso de compra e venda relativo ao mencionado ano poderá ser atendido pela aquisição de trigo e de outros grãos, sempre que o total dessas aquisições corresponda ao valor de trigo previsto para o referido ano.

Roberto de Abreu Sodré

Dante Caputo

ANEXO III

QUADRO A.III.1.
BRASIL: ESTRUTURA DA CONTA TRIGO - Sistemática de Fluxo de Caixa

A. DESPESAS

A.1. Trigo Nacional
1. aquisição do trigo nacional
2. despesa de armazengem
3. despesas de movimentação
4. despesas de tributação (ICM)
   - compensação financeira
   - ICM sobre preço de venda
5. outras despesas

A.2. Trigo Importado
1. importações à vista e à prazo
2. despesas de armazenagem
3. despesas de movimentação
4. despesas de tributação (ICM)
5. pagamento de importações anteriores
   - amortizações e correção cambial
   - juros
6. outras despesas

B. RECEITAS
1. venda de trigo aos moinhos
2. venda de sementes aos triticultores
3. outras receitas

C. DÉFICIT (A - B)

FONTE: RAMALHO Jr. (1993)

TABELA A.III.1
PARTICIPACAO REGIONAL DO CONSUMO DE MASSAS ALIMENTICIAS

TIPO DE PRODUTO							(%)	
	Br.	MG/ES	NE/NO	RJ	Grd SP	SP	Sul	C.Oest.
Caseira c/ovos	28	22	7	65	71	59	39	17
Semola	32	23	27	28	28	23	39	48
Comum	29	44	64	3	3	10	13	31

FONTE: ABIMA (1992)

TABELA A.III.2
CUSTOS DE MOAGEM DO TRIGO SEGUNDO O TAMANHO DO MOINHO
PENCE POR TONELADA

Custos por setores dos moinhos	Moinhos de 20 t/dia		Moinhos de 62t/dia		Moinhos de 120t/dia		Moinhos de 200t/dia		Moinhos de 400t/dia	
Quantidades de horas trabalhadas por ano	5.000	6.000	5.000	6.000	5.000	6.000	5.000	6.000	5.000	6.000
Depreciação										
Silos	0,38	0,33	0,35	0,30	0,30	0,25	0,35	0,23	0,23	0,20
Limpeza e moagem	2,65	2,20	2,08	1,75	1,85	1,53	1,77	1,48	1,58	1,28
Depósitos	0,70	0,60	0,60	0,50	0,75	0,45	0,45	0,40	0,43	0,35
	3,73	3,13	3,03	2,55	2,90	2,23	2,57	2,10	2,23	1,83
Força Motriz										
Silos	0,18	0,18	0,13	0,13	0,13	0,13	0,10	0,10	0,10	0,10
Limpeza e moagem	1,63	1,63	1,38	1,38	1,25	1,25	1,25	1,25	1,20	1,20
Depósitos	0,15	0,15	0,08	0,08	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,25
TOTAL	1,95	1,95	1,58	1,58	1,43	1,43	1,40	1,40	1,35	1,55
Custos de Mão de Obra										
Silos	0,45	0,38	0,15	0,13	0,15	0,13	0,15	0,13	0,15	0,13
Limpeza e moagem	1,70	1,43	1,63	1,35	1,38	1,15	1,20	1,00	0,98	0,83
Depósitos	2,05	1,73	1,43	1,23	1,43	1,23	1,23	1,05	1,18	1,00
TOTAL	4,20	3,53	3,20	2,70	2,95	2,50	2,58	2,18	2,30	1,95
Taxas e seguro										
Silos, limpeza Moagem, depósitos	0,85	0,73	0,70	0,58	0,63	0,53	0,55	0,50	0,55	0,50
Reparos e manutenção										
Silos, limpeza Moagem, depósitos	1,53	1,28	1,43	1,20	1,30	1,08	0,95	0,80	0,90	0,75
Custo Total por tonelada de trigo	**12,25**	**10,60**	**9,93**	**8,60**	**9,20**	**7,76**	**8,05**	**6,98**	**7,33**	**6,58**

Fonte: J.F. Lockwood, Molienda de Trigo. (1950)
OBS.: uma libra esterlina = 20 shilings - 240 pences: não foram computados os custos administrativos e de comercialização.

SUMÁRIO DE TABELAS

Tabela I.1. Brasil; Evolução da Cultura do Trigo - 25

Tabela I.2. Zonas de Consumo e Brasil; Evolução da Capacidade Real e Capacidade Ociosa na Moagem de Trigo; 1967/87 27

Tabela I.3. Zonas de Consumo - Brasil; Numero de Moinhos e sua Variação Relativa ;1967/87.... 29

Tabela I.4. Zonas de Consumo - Brasil; Número de Pequenos Moinhos (capacidade de até 100 t./24h); 1967/87 29

Tabela I.5. Zona de Consumo e Brasil; Evolução da Concentração Técnica na Indústria de Moagem de Trigo, Segundo a Capacidade Real - (1967-1987) 31

Tabela I.6. Brasil, Número de Moinhos, Capacidade de Moagem Registradas e Cotas de Moagem; Segundo Grupos de Tamanho 32

Tabela I.7. Brasil; Principais Grupos Econômicos no Setor Moageiro de Trigo; 1987..... 33

Tabela I.8. Brasil; Participação dos Principais Grupos Econômicos na Capacidade Real dos Mercados Regionais de Trigo;1967-1987 34

Tabela I.9. Brasil; Consumo Interno de Trigo; 1967-1989 36

Tabela I.10. Brasil; *Market - share* das Empresas Líderes; Segmento Processador de Bens de Consumo Final; 1992 44

Tabela II.1. Brasil; Preços e Custo Final do Trigo Nacional e Importado e Preço de Venda aos Moinhos Estimativa de Subvenção (1967-1989) 48

Tabela II.2. Brasil; Estimativa de Custo do Trigo Nacional para o Governo (1967-1989)..... 49

Tabela II.3. Brasil, Participação Percentual da Conta Trigo nas Necessidades de Financiamento do Setor Público (Conceito Operacional); 1981 - 1985 49

Tabela II.4. Tarifa Média e Modal Prevista Pelo Cronograma de Redução Tarifária (1990-1994) 59

Tabela II.5. Estrutura Tarifária Prevista no Cronograma de Redução Tarifária Por Capítulo NBM - Indústria do Trigo 59

Tabela II.6. Custos de Produção e Incidência Tributária - Grãos de Trigo Brasil - Argentina... 62

Tabela II.7. Totais de Exportação de Trigo da Argentina para o Brasil (Programados no Protocolo 3 e Totais Realizados) (1987-91) 63

Tabela II.8 Brasil - Argentina; Custos de Produção e Incidência Tributária; Farinha de Trigo; 1992 63

Tabela II.9. Custo do Trigo Importado do Canadá, França, Argentina e Estados Unidos; Jan.91 65

Tabela III.1. Brasil; Balança comercial da Indústria do Trigo; Exportação; 1988-92 69

Tabela III.2. Brasil; Balança comercial da Indústria do Trigo; Importação; 1988-92 69

Tabela III.3 Características do Segmento Moageiro Brasil, Argentina e Estados Unidos - 1991 74

Tabela III.4 Empresas e Grupos Constitutivos da Indústria do Trigo - 1992 77

Tabela III.5 Empresas Líderes do Segmento de Consumo Final - 1992 81

Tabela III.6 Produção e *Market-share* das empresas selecionadas; Subsegmento produto de massas alimentícias 82

Tabela III.7. Brasil; Produção do subsegmento produto de massas alimentícias 82

SUMÁRIO DE GRÁFICOS

Gráfico I.1. - Evolução do Consumo *per capita* de Trigo - Brasil - 37

Gráfico I.2. - Evolução da Produção Industrial de Massas Alimentícias - Brasil (1980-92)..... 37

Gráfico I.3.- Consumo Regional de Massas Alimentícias 38

Gráfico III.1.- Consumo Industrial de Farinha de Trigo 73

SUMÁRIO DE QUADROS

Quadro I.1. - Evolução da Regulamentação na Mudanças Institucionais na Regulamentação na Indústria do Trigo 14

Quadro I.2.- Principais Movimentos Patrimoniais na Indústria do Trigo (1985 -94)..... 42

SUMÁRIO DE SIGLAS

ABIA - Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
ABIMA - Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias
ABITRIGO - Associação Brasileira da Indústria do Trigo
ALADI - Integração Associação Latina Americana de Integração
ALALC - Associação Latina Americana de Livre Comércio
BB - Banco do Brasil
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-
CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CCT - Comissão Consultiva do Trigo
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CFP - Comissão de Financiamento da Produção
CIP - Conselho Intermineterial de Preçcos
CIP - Conselho Interminieterial de Preços
CPA - Comissão de Política Aduaneira
CTIC - Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial
CTRIN - Comissão de Compras do Trigo Nacional.
CTT - Coordenadoria Técnica de Tarifas
DAP - Departamento de Abastecimento e Preços
DECEX - Departamento de Comércio Exterior
DIC - Departamento de Indústria e Comércio
DTRIG - Departamento do Trigo
FUNCEX - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior -
IDE - Investimentos Diretos Estrangeiros
ITAL - Instituto de Tecnologia de Alimentos
JUTRI - Junta Deliberativa do Trigo
MEFP - Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
Pact - Programa de Apoio à Capacitação Tecnológico da Indústria Brasileira
PBQP -Programa Brasileira de Qualidade e Produtividade
PCI - Programa de Competitividade Industrial
PICE - Política Industrial e de Comércio Exterior
SET - Serviço de Expansão do Trigo
SNE - Secretaria Nacional de Economia
SUNAB - Superintendência Nacional de Abastecimento