Mão na massa

O trigo brasileiro depende de ações realistas – que felizmente já começam a aparecer – para garantir um futuro mais promissor

LUIZ ANTONIO PINAZZA E REGIS ALIMANDRO

E-mail: pinazza@agroceres.com.br e regis@fgv.br

As cadeias agroindustriais do Brasil sofreram brutal impacto com a política do governo para integrá-las aos fluxos do comércio internacional no prelúdio da década de 90. A eliminação do leque de barreiras que protegiam a importação de produtos e a extinção da regulação estatal romperam o *modus operandi* vigente e arraigado durante décadas nas instituições. Abriu-se espaço à força para a formação e a articulação de um outro modelo no setor.

Brasil e Mercosul

De acordo com Paul Valéry, "a história é a ciência do que nunca acontece duas vezes". No agribusiness nacional, o trigo é um caso clássico de ruptura radical, tanto no que diz respeito à aceleração de seu processo como em sua amplitude. Fato similar e concorrente talvez só se encontre nas atividades ligadas a produção, comercialização e consumo de leite e derivados.

A reestruturação no complexo agroindustrial da triticultura abarca também outro aspecto singular: a formação do bloco regional do Mercosul, cujos países membros têm acordo de isenção de 13% da Tarifa de Exportação Comum (TEC) para importações extras, nas quais se integra o trigo.

A Argentina é a grande beneficiária dessa composição: exporta 30% da sua produção para o mercado brasileiro e responde por 70% do trigo produzido na América do Sul.

Os argentinos gozam de vantagens substanciais. A primeira é a disponibilidade de solos com características edafoclimáticas apropriadas ao cultivo de um cereal forte em glúten, matéria-prima ideal para a panificação. A segunda, o acesso a linhas internacionais de crédito, que lhes permitem montar estratégias financeiras de menores juros e prazos mais longos na comercialização da produção.

Fundo do poço

No Brasil, longe de um acordo entre os agentes, prossegue acelerado o processo de mudança das estruturas e da organização do complexo agroindustrial de trigo. Sem custo competitivo na produção do cereal, o mercado brasileiro vive em crescente dependência de compras externas.

O fundo do poço foi alcançado em 1994, quando a área plantada correspondeu a um terço, e a colheita, a um quarto do recorde registrado na safra doméstica de 1987 – resultado do encolhimento a que o setor foi submetido na primeira metade dos anos 90.

O Brasil é hoje o segundo maior importador mundial de

Brasil: participação dos moinhos de trigo

Em porcentagem

Empresa	*1994*	*1998*
Grupo Santista	24,10%	23,00%
Grupo J. Macedo	13,30%	12,00%
Grupo Predileto – Pena Branca	8,50%	9,00%
Grupo Anaconda	5,20%	7,00%
Moinho Pacífico	–	5,00%
Grupo Motrisla – Indígena	–	4,00%
Grupo Vera Cruz	–	4,00%
Moinho Dias Branco	–	3,00%
Grupo Ocrim	–	2,00%
Grupo Buaiz	–	2,00%
Moinho do Nordeste	–	1,00%
Moinho Paulista	–	1,00%
Outros	48,90%	27,00%

Fonte: Abitrigo.

Brasil: participação dos segmentos do mercado de massas alimentícias

Em porcentagem

Ano	*Sêmola*	*Com ovos*	*Comum*	*Caseira*	*Outros (a granel)*	*Trigo Durum*
1994	41,40%	29,90%	20,80%	4,20%	2,70%	1,00%
1995	41,70%	30,70%	19,70%	4,60%	1,50%	1,80%
1996	41,70%	33,40%	16,50%	4,40%	1,70%	2,30%
1997	43,70%	33,80%	13,10%	4,70%	1,00%	3,70%
1998	43,60%	32,90%	14,20%	4,30%	1,00%	4,00%

Fonte: Associação Brasileira da Indústria de Massas Alimentícias.

trigo, com uma conta de R$1 bilhão por ano. À sua frente, apenas o Egito, que adquire no exterior uma quantidade anual correspondente a 8 milhões de toneladas para consumo interno.

Isso pode mudar. As tendências atuais são bem menos radicais. Na esfera federal, cogita-se de uma produção que cubra a metade da demanda nacional, principalmente nas regiões próximas à produção. Prevalece o bom senso.

Em cada região, uma variedade

Em meados dos anos 90, qualquer idéia de auto-suficiência do produto era tida como extemporânea. Predominava o cenário preconizado pelas idéias de competição e globalização, cujos princípios estavam

O país busca a competitividade

O governo criou em 1996 o conhecido PEP – Prêmio de Escoamento da Produção. Era um conjunto de mecanismos pelo qual o Estado adquire e estoca a produção, posteriormente arrematada pelas empresas em leilões de prêmio. Na prática é um subsídio concedido em duas pontas: na do produtor, onde é bancada a diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo de garantia; na do consumo, com pagamento do transporte do trigo da zona produtora até o moinho.

Do ponto de vista estratégico, o PEP foi muito bem concebido. As críticas recebidas foram muito mais de natureza operacional. A principal delas visava ao valor fixado para o prêmio (bônus), que não remunerava o custo real da distância a ser percorrida no transporte. Mas o PEP foi se aprimorando com o tempo.

A baixa procura e o pequeno interesse pelo PEP na fase inicial devem ser interpretados como um fato normal e até previsível. Tratava-se de uma inovação que precisava de tempo para quebrar a sua falta de tradição entre os agentes de mercado. Contudo, à medida que foram se introduzindo produtos de qualidade média e inferior, incluindo as mercadorias compradas pela equivalência-produto, flexibilizando algumas exigências de documentação e adequando os valores dos bônus, entre outros aperfeiçoamentos, o sistema foi ganhando credibilidade.

Espaço para movimento

Em 1999, o quadro para o setor se renovou. De um lado, a desvalorização cambial tornou o produto nacional competitivo. De outro, a oferta de recursos via Empréstimos do Governo Federal (EGF) e Nota Promissória Rural (NPR) satisfazem plenamente a demanda. Isso torna o escoamento da colheita mais veloz.

Em termos de tamanho da área plantada e da produção, nada de excepcional chama atenção. A safra obedece à tendência de estabilidade inercial da segunda metade da década de 90. Sem estímulos que abram possibilidades de sucesso para investimentos em produtividade e qualidade, os produtores optam por alternativas mais rentáveis.

De qualquer forma, apesar de muito cedo para lançar uma hipótese de reversão do quadro de queda e enfraquecimento da atividade produtiva da triticultura nacional, o momento desperta curiosidade. Mesmo com as cotações internacionais enfraquecidas, os moinhos disputam a compra da produção nacional com preços de R$220 a R$240 a tonelada, valores atrativos e bem acima do preço fixado pelo governo.

Mantido o ritmo, toda a safra estará virtualmente comercializada já na entrada do ano 2000. Sobram as importações da Argentina, Estados Unidos e Canadá para atender a 70% do consumo nacional. Um fenômeno temporário, de ocorrência rara, impulsiona essa movimentação: o preço do milho estar mais alto que o do trigo, resultando em aumento do consumo do último na ração animal em substituição ao primeiro.

Os estoques do mundo

De olho na próxima safra, a maior preocupação do governo consiste em agilizar a liberação de recursos para formar estoques de sementes de trigo. De um total solicitado de R$50 milhões pelo Ministério da Agricultura, o Banco do Brasil anuncia que 60% desse valor já está disponibilizado.

Brasil: evolução do PEP para o trigo

Ano	*Preço mínimo* em R$/t	*Desembolso* em R$ milhões
1996	157	33,5
1997	130	13
1998	130	20
1999	160	0

Fonte: Conab.

Pelo menos a curto prazo, qualquer hipótese negativa fica descartada. O abastecimento interno via produtos estrangeiros tende a ser normal. A oferta mundial está bem acima da demanda. Para o ano 2000, o preço médio das importações brasileiras de grãos ficará cerca de 15% menor. Em 1999, o valor registrado FOB foi de US$125 a tonelada.

De fato, os depósitos estão cheios de trigo. Com uma produção de 98 milhões de toneladas, a Europa amplia a sua colheita em 4%. Enquanto isso, nos Estados Unidos a safra poderá crescer mais 3%. As previsões são de que os estoques norte-americanos prosseguirão no patamar de 26 milhões de toneladas, o ponto mais alto dos últimos 25 anos.

A produção argentina, alavancada pelo aumento da área plantada em 13%, deverá passar de 14 milhões de toneladas, contra 11,5 milhões da safra passada. Com isso deverá competir num mercado bastante ofertado. E para completar o Canadá, através da Canadian Wheat Board (CWB), joga pesado para ampliar seu espaço no comércio internacional.

Os investimentos anunciados no setor moageiro

- A Cargill adquire a Molinos na Argentina e a Gramoven na Venezuela. No Brasil comprou o moinho São Valentim em Tatuí, com capacidade para processar 240 mil toneladas de trigo por ano.
- A Moinhos Pacíficos investe US$60 milhões nos últimos cinco anos e anuncia mais R$50 milhões para os próximos três anos com o objetivo de dobrar a capacidade de produção anual que hoje equivale a 400 mil toneladas.
- A Vera Cruz investe US$6,1 milhões nos últimos dois anos em melhoria tecnológica, duplicação da capacidade de armazenagem e inauguração de uma fábrica de pré-mistura para a indústria de panificação.
- A Cooperativa Agrária Entre Rios (Agrária), a Cooperativa Central Regional Iguaçu Ltda (Cotriguaçu) e a Cooperativa Agropecuária União Ltda. (Coagro) dobram a capacidade de moagem para 960 toneladas diárias.
- A Cooperativa Agropecuária Mourãoense (Coamo) quintuplica a moagem para 300 toneladas dias, com inversões de US$7 bilhões.

L. A. P. e **R. A.**

no ápice da aceitação e na base da formação da opinião dos responsáveis pelas decisões – uma orientação que jogava para segundo plano ou ia até mesmo de encontro aos interesses da triticultura nacional.

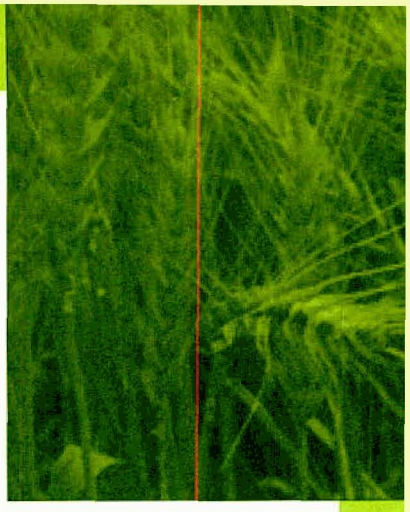
Hoje muitos produtores, cooperativas e comerciantes captaram a dinâmica competitiva de um mercado aberto e se adaptaram a ela. No Brasil, as características e variedades são diversas. O Mato Grosso do Sul, junto com o Norte e o Oeste do Paraná, desenvolve trigos utilizados em panificação, semelhantes ao trigo argentino. Nas regiões do cerrado aparecem os produtos Durum, voltados para a massa do tipo italiano. No Sul do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, as variedades predominantes são do trigo *Soft*, destinadas ao uso doméstico e à indústria de biscoito.

Para cada região, o importante é primar pela adoção de variedades que melhor se adaptem ao menor custo possível de produção, de modo a diminuir esse custo e melhorar a competitividade da cadeia.

Visão realista

A evolução foi tal que abriu o mercado de exportação na Argentina e no hemisfério Norte. O fato de a maior parcela do trigo ser absorvida no setor de panificação, em que o trigo da região Sul não se adapta adequadamente, muitas vezes leva a generalizações e distorce uma visão mais realista da situação.

Paralelamente, a pesquisa nacional superou diversas fases e já não enfatiza a mera necessidade de substituição quantitativa de importações. A intenção agora é reproduzir aqui as variedades importadas que sejam economicamente viáveis e



Marchas e contramarchas da política do trigo no Brasil

Supostamente originário da Palestina, Pérsia e regiões limítrofes, o trigo vem sendo cultivado desde 5000 a.C. no Egito. As primeiras plantações no Brasil datam de1534, na capitania de São Vicente, onde se expandiu – em pequena escala – até o aparecimento da ferrugem, que provocou o abandono da atividade. A seguir, o leitor de AGROANALYSIS *vai conhecer um pouco mais das ações de governo que marcaram a história da política tritícola brasileira.*

- O Decreto n.º 6.170, de 5-1-1944, cria o Serviço de Expansão do Trigo (SET), subordinado ao Ministério da Agricultura.
- A Lei n.º 948, de 3-12-1949, isenta de tarifas alfandegárias a indústria de moagem de trigo nacional e, durante cinco anos, a importação de máquinas, desde que não houvesse similar nacional.
- Surge o problema da moagem excessiva, acima do consumo, que se tornaria crônico. Motivo: o moinho de maior produção podia usar maior quantidade de produto importado, mais barato.
- A partir de 1950 a cultura é reativada no Sul do país.
- É criada a Comissão Consultiva do Trigo (CCT), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores, em 1951.
- Nos anos 50, somente no Rio Grande do Sul, há mais de 2 mil moinhos coloniais, para a moagem de pequenos lotes de trigo de produção familiar.
- A Lei Delegada n.º 1.477, de 26-9-1962, cria a Superintendência Nacional de Abastecimento, ligada à Presidência da Republica.
- O Decreto n.º 1.477, de 26 de outubro de 1962, extingue a SET.
- Pela Portaria n.º 820, de 22-11-1961, do Ministério da Agricultura, o Banco do Brasil passa a ser o único comprador do trigo nacional.
- Em 30 de outubro de 1962 é criada a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN) no Banco do Brasil.
- O Decreto-Lei n.º 210, de 27-1-1967, cria o Departamento do Trigo (DTRIG) na Sunab – Superintendência Nacional do Abastecimento – e a Junta Deliberativa do Trigo (Jutri).
- O Decreto-Lei n.º 210, de 27-2-1967, regulamenta o setor tritícola – *produção, importação, industrialização e consumo.*
- Em 27-2-1967 a CTRIN é elevada à condição de Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional.
- Na época, a produção nacional de trigo representa 10% do consumo.
- A Sunab fica responsável pela administração das cotas para os moinhos transformarem trigo em farinha. O objetivo é evitar excesso de capacidade ociosa.
- Cerca de 386 moinhos são cadastrados no país e recebem cotas de produção. A capacidade ociosa é estimada em 65%. As cotas podem ser vendidas e adquirem valor patrimonial de mercado.
- Os moinhos coloniais do Rio Grande do Sul ficam proibidos de comprar, moer e vender derivados de trigo.
- A Portaria n.º 279 , de 2-2-1967, autoriza a liberação da produção da farinha especial (produto obtido do cereal limpo, desgerminado, com uma extração máxima de 20% e com teor de cinzas de 0,385), de melhor qualidade e a maior preço.
- A partir de 1967 os moinhos aumentam a participação na produção da farinha especial, com lucros adicionais, já que a Sunab, para estabelecer preços, considerava mapas de custo de produção da farinha comum. As farinhas especiais tinham preços maiores e não aumentavam os custos de produção. A concentração da produção nos grandes moinhos reside nas economias de escala. Os custos médios dos grandes moinhos são significativamente menores. À medida que a produção se amplia, o custo unitário diminui e o lucro unitário cresce.
- De 1968 a 1977, os moinhos em operação se reduzem de 371 para 207. Ou seja, 164 pequenos moinhos (capacidade média para moer 58 t/dia) vendem suas cotas e se retiram da atividade.
- Em 1968 a Sunab é vinculada ao Ministério da Agricultura.
- Com as quebras das safras da URSS e do continente asiático, teme-se um quadro de chantagem alimentar no mundo, no começo dos anos 70.
- Até 1972, o preço aos moinhos é estabelecido próximo à média dos custos internos de aquisição do trigo brasileiro e importado. Desde então, os moinhos passam a ser subsidiados pela diferença entre o custo de aquisição do trigo nacional (pelo Banco do Brasil) e do importado pela Sunab.
- O peso *hectolitro 78 é considerado padrão para a compra da safra e* cada acréscimo ou decréscimo unitário sofre respectivamente ágio e



resistentes em cada região do país. Com isso, o potencial de produção sobe e a obtenção de uma produtividade acima de 2,5t/ha deixa de ser excepcional.

O mercado nacional de farinha de trigo rende US$2,5 bilhões anuais e é disputado por mais de 200 moinhos. Contudo, a estrutura da produção é bem concentrada, já que os oito maiores moinhos detêm uma participação superior a 65% do total. A capacidade instalada é de 15,2 milhões de toneladas, enquanto o volume processado não ultrapassa 8,5 milhões. O setor opera com margens reduzidas.

Jogando pesado

Na busca de melhores resultados, as empresas anunciam investimentos pesados na disputa de fatias crescentes de mercado. Um caminho que suscita uma questão oportuna e incômoda: estará o país seguindo os passos dos Estados Unidos e do Canadá, onde Cargill, Conagra e ADM representam, respectivamente, 80% e 90% do mercado?

Na área de distribuição varejista, como era de esperar, a atomização é bem forte. Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Panificação, o número de padarias no país alcança 52 mil pontos-de-venda que movimentam R$16 bilhões, empregando 550 mil pessoas.

Para 1999, a Associação Brasileira da Indústria de Massas Alimentícias trabalha com um crescimento de 2% na produção e de 12% no faturamento em reais. O maior incremento da receita é justificado pela desvalorização cambial, que acarretou um aumento substancial no preço do trigo. Já o menor crescimento nos quantitativos de vendas é

deságio de 1%.

- A Câmara dos Deputados autoriza em 1973 o funcionamento dos moinhos coloniais (em torno de 750) sem cotas.
- Em 1974 o governo lança o Plano de Auto-Suficiência para o Trigo, com a meta de aumentar a produção para mais de 5 milhões de toneladas em cinco anos. O Plano é sustentado por avanços tecnológicos, na expectativa dos trabalhos realizados pelo Centro Nacional de Pesquisa de Trigo, da Embrapa, também inaugurado em 1974. As metas: a área cultivada passaria de 1,8 milhão para 4 milhões de hectares, e a produtividade, de 900kg/ha para 1.350 kg/ha. Em 1997 o Plano seria revisto. A produção teria crescido somente pela expansão da área.
- O Plano mantém o monopólio de compra do cereal e a comercialização, arcando com as despesas de compra, transporte, seguro, estocagem e distribuição da safra nacional e de produtos importados.
- De 1977 a 1986, somente 26 moinhos vendem suas cotas, e persiste ainda no setor um grande número deles operando em pequena escala.
- Em 1979 a Sunab passa para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República.
- Os preços de aquisição do trigo do produtor estabelecidos pelo governo deixam de acompanhar os propostos pela Fecotrigo.
- A partir da Portaria n.º 56, de janeiro de 1976, a Sunab passa a ratear os custos dos moinhos pelas farinhas comum e especial, na proporção de 60% e 40% respectivamente.
- O subsídio ao consumo alcança seu maior valor em 1980.
- Cerca de 62 moinhos são autorizados a moer até 2 toneladas de trigo por dia para consumo do colono, sem direito a comercializar o produto, no começo dos anos 80.
- Em 1985 a Sunab passa para o Ministério da Fazenda.
- Entre 1985 e 1988, os preços são estabelecidos pelo CTRIN, do Banco do Brasil, com base nas propostas dos grupos estaduais de trabalho de trigo.
- Em 30 de agosto de 1986 é assinado o Protocolo n.º2/Trigo, entre Brasil e Argentina, pelo qual o país se comprometia a adquirir da Argentina, no período de 1987 a 1995, um total de 14.075 milhões de toneladas, equivalente à média de 1.760 mil toneladas de trigo por ano.
- A Portaria n.º 93, de 12-6-1987, anuncia a extinção do subsídio ao trigo (diferença entre o preço de aquisição do cereal nacional ou importado) para produtor e moinho.
- Entre 1967 e 1983 estima-se que os subsídios governamentais à produção e ao consumo de trigo no país tenham custado ao Tesouro US$25 bilhões.
- O país conta com 170 moinhos em 1990, sendo que somente um deles possui 25% das cotas.
- A Lei n.º 8.096, de 21-11-1990, revoga o Decreto-Lei n.º 210, de 27-2-1967, tornando extinto o DTRIG.
- A Portaria n.º 266, de 26-10-1990, do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, cria a Câmara Setorial do Trigo para formulação, implantação e avaliação de políticas de desenvolvimento da triticultura nacional.
- Depois de 23 anos de vigência, o tabelamento do pão é eliminado em 1991.
- Decreto do Poder Executivo Federal, de 19-9-1991, eleva o trigo à condição de produto amparado pela Política da Garantia de Preços Mínimos (PGPM).
- De 1989 a 1995, no Brasil, o número de unidades moageiras e a capacidade de moagem cresceram, respectivamente, em 54% e 144%. A capacidade instalada média passa de 193 a 525t/dia.
- A desregulamentação e abertura de mercado põem em curso ampla e longa reestruturação na cadeia produtiva do trigo no correr da década de 90.
- Segundo a Abitrigo, há no Brasil 200 moinhos com capacidade anual de moagem de 9 a 10 milhões de toneladas.

Bibliografia

Mendas, Ana Lúcia; Lacerda, Guilherme N. & Júnior, Álvarto R. Liberação de mercado e integração econômica do Mercosul: estudo de caso do complexo agroindustrial tritícola. *Estudos de Política Agrícola*, Ipea, jan. 1994, n.10.

Rosa, Benedito. Situação do trigo no Brasil. *Revista de Política Agrícola*. MAA, Conab, ano 6, n.1, p.59.

Lavinas, L. & Magina, Manoel. Desregulamentação, globalização e a cadeia do trigo. *Análise Econômica*, ano 15, n.28, p.115-32.

Mara. *Fundamentos técnicos à reorientação da triticultura nacional*. Grupo Especial de Trabalho, Brasília, DF, Portaria Mara 239 de 9-7-1993.

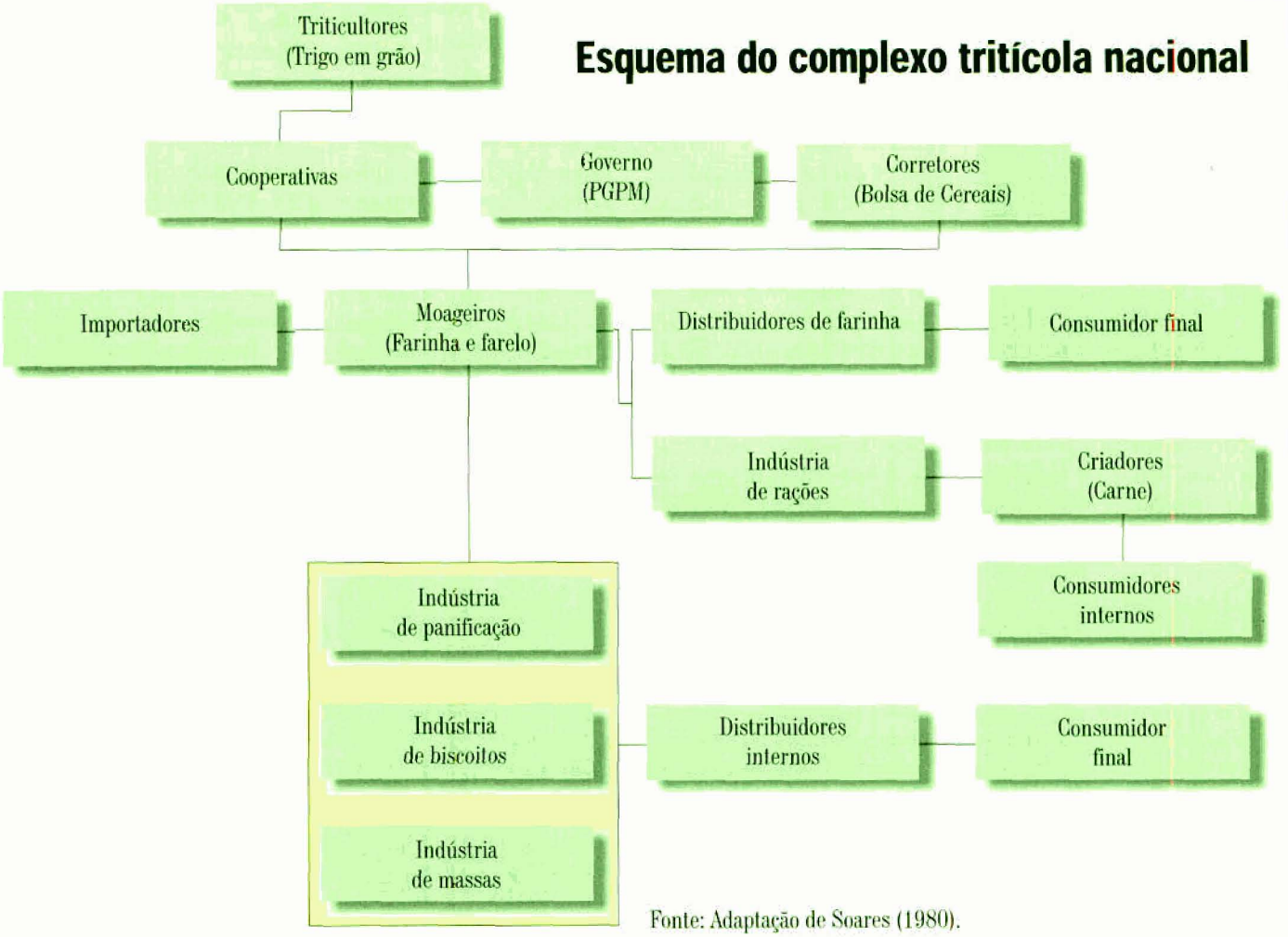
Soares, Ricardo Pereira. *Avaliação econômica da política tritícola de 1967 a 1977*. Brasília, 1980, 140 p. (Coleção Análise e Pesquisa n.20.)

_____. Trigo. *Agroanalysis*, abr. 1988, v.12, n.4, p.13-23.

Silva, Vera Martins. A distribuição dos benefícios pela regulação estatal. *Estudos Econômicos*, p.105-36.

_____. Regulação da indústria do trigo. *Revista de Economia Política*, p.39-48.

Esquema do complexo tritícola nacional



Fonte: Adaptação de Soares (1980).

creditado fundamentalmente à redução no envio das cestas básicas do governo para o Nordeste.

O destino do trigo

Do consumo de trigo no Brasil, cerca de 75% destinam-se à fabricação de farinha e 25% à produção do farelo. Da farinha produzida, 50% vão para o *segmento de panificação*, 15% para massas alimentícias, 15% para biscoitos, 10% para pães industrializados e 10% para farinhas domésticas. Esses percentuais refletem a média dos últimos anos e estão sujeitos a variações positivas e negativas.

A expansão das operações de varejo esteve próxima de 7% em 1988, indo de 836 para 894 mil toneladas, enquanto caiu de 105 para 60 mil toneladas a venda institucional ligada a cestas básicas. No mercado de instantâneos também ocorreu uma redução de 64,7 para 58 mil toneladas.

O potencial de alargamento do mercado nacional é imenso. Existem alguns exemplos para ratificar essa evidência. Atrás da Itália e Estados Unidos, respectivamente com 2,9 milhões e 1,16 milhão de toneladas, o Brasil é o terceiro produtor mundial de macarrão, chegando a 1,027 milhão de toneladas. Comparando o consumo *per capita* do brasileiro (6,1kg) com o italiano (28kg), chega-se à conclusão de que esse número pode crescer. O consumo *per capita* de pães em quilogramas por ano no Brasil não passa de 28, enquanto na Argentina chega a 83 e no Chile a 85.

Ampliando o consumo

Quanto ao consumo, o brasileiro introduziu uma dose de sofisticação em seus hábitos alimentares nos últimos anos. Ainda que mais caras, a preferência recai para as massas de melhor qualidade, com ovos, sêmola ou trigo de grão duro. Alavancado pela entrada de produtos importados de padrões superiores, que representam 1,5% do mercado nacional, esse segmento passou de 1% para 4% das vendas entre 1994 e 1999. Em resposta a essa tendência, os fabricantes nacionais reagem e investem na melhoria qualitativa de sua produção, enquanto a demanda de massas comuns perde participação.

Ditada pela conveniência, a tendência a aumentar o uso de derivados de trigo é uma constatação mundial. A crescente participação da mulher no mercado de trabalho, o aumento de refeições fora de casa, a disseminação da cultura do *fast food* e o reconhecimento dos cereais como componentes saudáveis e de maior recomendação na dieta diária insuflam essa onda. Em países industrializados, os derivados do trigo retomaram preferências perdidas no passado. No Brasil, o consumo de biscoitos aumenta devido às mudanças de hábitos, refeições a toda hora, merenda escolar e maior vida útil de prateleira.