

**COMPLEXO AGROINDUSTRIAL, GRUPOS DE
INTERESSES E POLÍTICAS PÚBLICAS:
O caso do Trigo no Brasil**

Álvaro Ramalho Júnior *rt A*

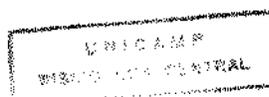
Orientador: Prof. Dr. Walter Belik *tff*

*Esta exemplar corresponde ao original
da tese defendida por Álvaro Ramalho
Júnior em 27/06/94 e orientada pelo Prof.
Dr. Walter Belik.*

CPB/IE, 27/06/94

falfce

Tese apresentada ao Instituto de
Economia da UNICAMP, para
obtenção do Título de Doutor
em Economia



Dedico este trabalho aos meus pais Álvaro
e Ildéa sempre solidários;
À minha companheira Adriana e aos meus
filhos Naiára e Ramon, pela compreensão
do meu distanciamento por tanto tempo.

AGRADECIMENTOS

À Fundação João Pinheiro agradeço pelo incentivo e apoio durante a realização do curso de doutorado e elaboração desta tese. Em particular à diretoria do Centro de Estudos Econômicos, nas pessoas de José Rodrigues de Moraes, que possibilitou a minha liberação para realizar o curso, e Cláudio Gontijo, pelo apoio à elaboração desta tese. Especialmente agradeço aos colegas de CEE, com os quais a convivência de vários anos foram fundamentais para o meu crescimento profissional.

Agradeço aos professores do Instituto de Economia da UNICAMP, que fazem dessa instituição um ambiente propício ao estudo e à pesquisa. Em especial deixo o meu agradecimento ao Professor Walter Belik ao qual muito devo a realização desta tese pela competência de sua orientação. Além disso foi sempre um incentivador, nunca deixando de dar seu apoio ao andamento do trabalho, mesmo quando no exterior por força de seu projeto de formação acadêmica.

Agradeço ao Fabrício de Oliveira que me incentivou a cursar o doutorado na UNICAMP.

Agradeço ao Alexandre Carlos de Lima da APDO/FJP que abriu mão de afazeres particulares e, com presteza, dedicou-se à digitação deste trabalho.

Finalmente o agradecimento aos muitos amigos que sempre transmitiram “força positiva” para a realização deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	V
LISTA DE QUADROS.....	VI
LISTA DE ESQUEMAS GRÁFICOS.....	VII
LISTA DE SIGLAS E ABREVEATURAS.....	VIII
RESUMO.....	X
CAPÍTULO I.....	1
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO II.....	10
ESTADO, REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES E POLÍTICAS PÚBLICAS - A ABORDAGEM NEOCORPORATISTA.....	10
1 Introdução.....	10
2 Complexos agroindustriais e políticas públicas.....	13
2.1 Consolidação dos complexos agroindustriais.....	13
2.2 Complexos agroindustriais e regulação estatal.....	18
3 A abordagem neocorporatista.....	22
3.1 Políticas públicas e neocorporatismo.....	22
3.2 Instituições públicas intermediárias e grupos de interesse.....	33
3.3 Complexo agroindustrial e setores na abordagem neocorporatista.....	40
4 Conclusões.....	43
CAPÍTULO III.....	46
COMPLEXO TRITÍCOLA: UMA PRIMEIRA CARACTERIZAÇÃO.....	46
1 Introdução.....	46
2 Caracterização preliminar do CAI-Trigo.....	46
3 Condicionantes internacionais da intervenção estatal.....	50
4 O Decreto-Lei 210 e seus principais impactos no CAI-TRIGO.....	53

4.1 Impactos no segmento produtivo	56
4.2 Impactos no segmento moageiro	62
4.3 Impactos no mercado de consumo final	68
5 Conclusões	71
CAPÍTULO IV.....	75
ARRANJO INSTITUCIONAL DE REGULAÇÃO DO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL TRITÍCOLA	75
1 Introdução	75
2 Retrospecto da intervenção estatal e estruturação do arranjo institucional.....	77
3 O Arranjo institucional do Estado e os conflitos interburocráticos.....	85
3.1 O período 1967/1980: afirmação do “locus decisório”	85
3.2 A década de oitenta: acirrando os conflitos interburocráticos.....	91
5.4 Conclusões	109
CAPÍTULO V	115
GRUPOS DE INTERESSES E INTER-RELAÇÃO COM O ESTADO: O SEGMENTO PRODUTIVO	115
1 Introdução	115
2 Formação e fortalecimento da “burguesia tritícola”	116
3 Inserção dos produtores/cooperativas no CAI-Trigo e conflitos internos	120
4 Interação produtores/cooperativas e o Estado	124
4.1 Primeira fase: 1957/1967- fortalecimento das cooperativas dos tricultores	124
4.2 Segunda fase: 1967/1982 - o auge do DL-210.....	128
4.3 Terceira fase: pós-1980 - a vulnerabilidade do DL-210.....	134
5 Conclusão	139

CAPÍTULO VI	144
GRUPOS DE INTERESSES E INTERAÇÃO COM O ESTADO: O SEGMENTO DE INDUSTRIALIZAÇÃO	144
1 Introdução.....	144
2 Os primórdios do associativismo moageiro.....	145
3 Inserção do segmento moageiro no CAI-Trigo e conflitos internos.....	148
4 Interação do segmento moageiro e o estado.....	153
4.1 Primeira fase: da década de trinta à implantação do DL-210.....	153
4.2 Segunda fase: o período de plena vigência do DL-210.....	155
4.3 Terceira fase: a década de oitenta e a luta pela manutenção do DL-210.....	157
5 O segmento de transformação final.....	165
6 Conclusões.....	169
CAPÍTULO VII	176
LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO TRITÍCOLA: PERSPECTIVAS	176
1 Introdução.....	176
2 O fim do decreto lei-210: a liberalização do mercado e as mudanças institucionais.....	177
2.1 A política pós-liberalização.....	177
2.2 Mudanças institucionais.....	181
3 Liberalização do mercado e possíveis impactos no CAI-Trigo.....	183
4 Liberalização do mercado nacional e o MERCOSUL.....	189
5 Conclusões.....	193
CAPÍTULO VIII	198
CONCLUSÕES FINAIS	198
ANEXO 1	218
ANEXO II	222

LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1 - BRASIL: PREÇOS E CUSTO FINAL DO TRIGO NACIONAL E IMPORTADO E PREÇO DE VENDAS AOS MOINHOS - ESTIMATIVAS DAS SUBVENÇÕES TOTAIS (1967/1989)	54
TABELA 3.2 - BRASIL: EVOLUÇÃO DA CULTURA DO TRIGO NO BRASIL - (1965/1991)	58
TABELA 3.3 - BRASIL: EVOLUÇÃO DA CULTURA DO TRIGO NOS PRINCIPAIS ESTADOS PRODUTORES - PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE: PERÍODO 1965/1991 PARANÁ E RIO GRANDE DO SUL	59
TABELA 3.4 - BRASIL: EVOLUÇÃO DA CULTURA DO TRIGO: SÃO PAULO E MATO GROSSO DO SUL - PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE - PERÍODO 1965/1991.....	60
TABELA 3.5 - BRASIL: CONSUMO INTERNO DE TRIGO - (1967/1989).....	61
TABELA 3.6 - BRASIL: NÚMERO DE MOINHOS POR REGIÕES E VARIAÇÕES (1967/1987).....	65
TABELA 3.7 - BRASIL: PRINCIPAIS GRUPOS ECONÔMICOS NO SETOR MOAGEIRO DE TRIGO-1987.....	66
TABELA 4.1 - BRASIL: NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA CONTA TRIGO - 1981/1985.....	93
TABELA 4.2 - BRASIL: DESPESAS REALIZADAS POR ÓRGÃO GESTOR NA FUNÇÃO AGRICULTURA - 1980/1987.....	94
TABELA 4.3 - BRASIL: ESTIMATIVA DO VALOR DO SUBSÍDIO PARA ALGUMAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS - 1986/1989.INDICADORES SOBRE CRÉDITO RURAL - 1967/1977.....	95
TABELA 5.1 -BRASIL:INDICADORES SOBRE CRÉDITO RURAL 1967/1977.....	131
TABELA 5.2 - BRASIL: INDICADORES DE PREÇOS DA TRITICULTURA BRASILEIRA 1967/1986.....	132
TABELA 5.3 - BRASIL; EVOLUÇÃO DO CRÉDITO RURAL PARA TRIGO E AGRICULTURA - 1974/1986.....	136

LISTA DE QUADROS

QUADRO 3.1 - RELAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS ESTABELECIDAS PELO DECRETO-LEI 210 DE 27/02/67	73
QUADRO 4.1 - MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA REGULAÇÃO DO COMPLEXO DO TRIGO - 1944/1990	113
QUADRO 4.2 - MATRIZ INSTITUCIONAL DE REGULAÇÃO NO CAI-TRIGO.....	114
QUADRO 5.1 - CRONOGRAMA DE AÇÕES ESTATAIS EM RELAÇÃO AO SEGMENTO PRODUTORES/COOPERATIVAS.....	138
QUADRO 6.1 CRONOLOGIA DE MEDIDAS RELACIONADAS AO SEGMENTO MOAGEIRO.....	174
QUADRO 7.1 - DIFERENÇAS NA CONFORMAÇÃO E ESTRUTURA DO COMPLEXO TRITÍCOLA NACIONAL E ARGENTINO	196

LISTA DE ESQUEMA GRÁFICOS

ESQUEMA GRÁFICO.3.1 - ESQUEMA REPRESENTATIVO DOS SEGMENTOS COMPONENTES DO COMPLEXO TRITÍCOLA NACIONAL (1967 A 1990).....	48
ESQUEMA GRÁFICO 7.1 - BRASIL: COMPLEXO TRITÍCOLA NACIONAL PÓS-LIBERALIZAÇÃO.	184

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIMA - Associação Brasileira da Indústria de Massas Alimentícias
ABIP - Associação Brasileira de Indústria de Panificação
ABITRIGO - Associação Brasileira da Indústria do Trigo
AGF - Aquisição do Governo Federal
APROMCOL - Associação do Produtores dos Moinhos Coloniais
BB - Banco do Brasil
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAI - Complexo Agroindustrial
CAI's - Complexos Agroindustriais
CCT - Comissão Consultiva do Trigo
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina y el Caribe
CFP - Comissão de Financiamento da Produção
CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento
CIP - Comissão Interministerial de Preços
CMN - Conselho Monetário Nacional
CNPA - Conselho Nacional da Política Agrícola
COBAL - Companhia Brasileira de Alimentação
COFAP - Companhia Federal de Abastecimento e Preços
COTRIJUI - Cooperativa dos Produtores de Trigo de Ijuí
COTRIN - Comissão de Organização da Triticultura Nacional
COTRINAG - Comissão de Organização da Triticultura Nacional e Armazenamento Geral
CTRIN - Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional
DAP - Departamento de Abastecimento e Preços
DL -210 -Decreto-Lei 210
DTRIG - Departamento do Trigo
EGF - Empréstimo do Governo Federal
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FECOTRIGO - Federação das Cooperativas de Trigo
FEE- Fundação de Economia e Estatística
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FIBGE - Federação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FIESP - Federação das Indústrias de São Paulo
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUNAGRI - Fundo Geral para a Agricultura e Indústria
GIP - Governo de Interesse Privado
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social
JUTRI - Junta Deliberativa do Trigo
MP-244 - Medida Provisória 244
OCEPAR - Organização das Cooperativas de Estado do Paraná
PGPM- Política de Garantia de Preços Mínimos
PL - 420 - Public-Law-480
SEAP - Secretaria Especial de Abastecimento e Preço
SET - Serviço de Expansão da Triticultura Nacional
SNAB - Secretaria Nacional de Abastecimento do Ministério da Agricultura
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural
SUNAB - Superintendência de Abastecimento e Preços
SUNAMAM - Superintendência Nacional da Marinha Mercante
VBC - Valores Básicos de Custeio

RESUMO

Esta tese procura demonstrar que apesar de ter sido definida por um instrumento de força, em plena vigência de um regime autoritário, a política tritícola desencadeada pela promulgação do Decreto-Lei 210, de 1967, não pode ser caracterizada como uma imposição unilateral do Estado, mas, sim, como resultado de um intercâmbio que pretendeu conciliar interesses públicos e de grupos privados. Evidenciou-se ainda que a política tritícola definida por aquele decreto-lei resultou de um processo que se iniciou na década de quarenta, caracterizado também por arranjos em que se procurou atender interesses dos segmentos envolvidos no CAI-Trigo e do próprio Estado.

O referencial teórico utilizado foi o da abordagem neocorporatista em seu nível intermediário (mesocorporatista), que identifica a elaboração e a implementação de políticas públicas setoriais (ou por complexo) em economias capitalistas modernas como sendo resultado da interação entre instituições públicas e organizações representativas de interesses privados. Resulta daí "acordos" em que essas organizações privadas desempenham importantes funções na implementação das políticas definidas, indo além, portanto, da representação e intermediação de interesses. Esta análise evidenciou a existência de acordos mesocorporatistas no arranjo que definiu as políticas para o Complexo Agroindustrial Tritícola nacional a partir do momento em que o Estado intensificou a sua atuação intervencionista.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

A decisão de desenvolver este tema surgiu da constatação do longo período de vigência de uma política para o Complexo Agroindustrial Tríticola, apesar das intensas pressões para revogação do decreto que regulamentava a mesma - o Decreto-Lei 210. Essas pressões transcorreram em toda a década de oitenta, quando os elevados montantes de recursos governamentais alocados na "Conta Trigo" eram apontados como um fator de peso no déficit público, tido então como uma das principais causas da ascensão inflacionária no período.

Iniciamos uma pesquisa sobre o tema, que resultou em um pequeno artigo¹, no qual se media o peso dos recursos alocados na "Conta Trigo", em relação ao subsídio global para a agricultura, no déficit público e sua contribuição para expansão da base montária. Constatou-se realmente o elevado subsídio para o setor tríticola: em 1985 este representava 26,81% das Necessidades de Financiamento do Setor Público (conceito operacional); contribuía com 10,93% para expansão da base monetária e representava 0,86% do PIB nacional.

Não se achava uma explicação econômica que justificasse os elevados recursos alocados na "Conta Trigo" em um momento em que eram intensas as pressões para redução do déficit público e dos subsídios governamentais. Surgiam alguns argumentos relacionados a permanência das subvenções ao Complexo, como a "força dos lobbies do trigo" junto ao Executivo e Legislativo, especialmente exercido pela indústria moageira. Entretanto, tais argumentos não eram satisfatoriamente desenvolvidos. Os trabalhos até então realizados sobre o subsídio ao trigo, ou sobre o funcionamento do Complexo

¹ Ramalho Jr, A. (1988) "Déficit Público e Inflação": A Questão do Subsídio ao Trigo in *Análise e Conjuntura* - Fundação João Pinheiro, 1988: 118/143.

Tritícola como um todo, pouco ou nada tratavam da questão político-institucional. Em geral analisavam a política tritícola em termos de seus impactos sobre a produção, moagem e consumo, ou avaliavam os efeitos da retirada dos subsídios sobre os diversos segmentos do CAL². Negligenciavam questões político-institucionais e as análises que pudessem detectar as formas de interação entre o Estado e os agentes privados tanto quanto a existência de interesses específicos implícitos naquela política.

O argumento mais geral de Müller, fazendo referência à gestão de políticas para a agricultura, seria perfeitamente adaptado à nossa preocupação em torno da política tritícola. Ou seja, que *“a incorporação da dimensão política na análise, evitaria as frustrações que avaliações apoiadas em molduras conceituais que ignoram a dimensão de poder freqüentemente produzem, mas também para que se possa fazer recomendações de mudanças realistas, dentro dos limites concretos estabelecidos pela dimensão de poder no processo”* (Müller, 1989:47).

A partir dessas constatações, decidimos desenvolver o tema considerando o Complexo Agroindustrial Tritícola, na tentativa de desvendar algo e cobrir, pelo menos em parte, a lacuna existente do obscuro caminho da influência do poder nas decisões de políticas públicas. Arriscamo-nos a enveredar pelo estudo da geração de políticas públicas, tema até então pouco pesquisado por nós. Assim, às vezes, o texto se apresenta repetitivo, mas isso ocorre pelo afã de mostrar algumas relações que detectamos no decorrer da análise e julgamos importante enfatizá-las.

Trata-se, portanto, de um estudo que privilegia a análise qualitativa, em que se procura desvendar a interação entre grupos de interesses privados do Complexo Trigo e o Estado ou, mais especificamente, suas instituições burocráticas responsáveis pela condução da política tritícola. Procura-se identificar os nexos entre grupos de interesses específicos e a esfera de decisão de políticas públicas.

² Veja, por exemplo, Soares (1980 e 1988), Silva (1989), Rondinelli (1987), Ohana (1988).

Para realizar o estudo, partimos de uma pesquisa qualitativa, analisando depoimentos, documentos governamentais e de entidades de classe que nos permitissem relacionar os pontos de vista dos agentes públicos e privados, procurando detectar o jogo de interesses envolvido, seus conflitos e convergências. A pesquisa baseou-se em entrevistas com “informantes-chave”, representantes de agências públicas e de organizações de grupos de interesse inseridos no CAI-Trigo. Examinamos toda a legislação pertinente (leis, decretos-lei, portarias) e recortes de jornais. Analisamos os “Anais do Congresso Nacional” desde 1955, o que nos foi de muita valia para detectar “lobbies”, principalmente na década de oitenta, e identificar argumentos favoráveis e contrários à política do trigo.³ Dessa forma, os poucos dados quantitativos a serem usados no trabalho terão a finalidade de ilustração, e não base para comprovar algum pressuposto ou constatação no decorrer da análise.

Algumas considerações sobre as razões que nos levaram a analisar a geração/implementação de políticas públicas tendo como base o Complexo Agroindustrial Triticola serão necessárias.⁴ Alguns autores⁵ defendiam a adoção de uma nova estratégia de regulação estatal a partir da consolidação dos Complexos Agroindustriais, que seria implementada levando-se em conta as especificidades de cada um dos CAI's, atuando o Estado como mediador dos conflitos aí internalizados, cuja tendência era de se intensificarem, à medida que se dinamizavam as inter-relações entre os seus segmentos e estes se organizavam em torno de objetivos comuns.

Esta constatação estaria de acordo com a perspectiva da abordagem teórica neocorporatista (que utilizaremos neste trabalho como referencial teórico). Segundo esta abordagem, o capitalismo não pode ser mais estudado de maneira global, mas deve ser subdividido em subsistemas, que se apresentam heterogêneos e com suas especificidades.

³ Para maiores detalhes da Metodologia de Pesquisa veja Anexo I.

⁴ No momento em que decidimos sobre o estudo deste tema era intenso o debate em torno da utilização do conceito de Complexo Agroindustrial como unidade de análise. Advertimos, entretanto, que esta não é uma questão abordada neste trabalho. Este tema é amplamente discutido em Belik (1992) e Graziano da Silva (1991), esclarecendo a polémica.

⁵ Veja, por exemplo, o texto de Graziano da Silva, 1989, “A Gestão das Políticas na Agricultura Brasileira Moderna”.

Neste contexto o “setor”⁶ passa a ser a unidade de análise relevante, sendo que é a este nível que as políticas são implementadas efetivamente⁷ ... “*Dentro do Estado Nacional, a relevância dos mecanismos que regulavam a economia no seu conjunto é reduzida em benefício de formas específicas ao nível setorial*”. (Araújo & Tápia, 1991: 22)

Frente a estes argumentos, esperávamos contribuir para o entendimento da dinâmica do Complexo Agroindustrial, sua transformação e estruturação e, principalmente, as formas de decisões de políticas públicas, a partir de um estudo de caso concreto. Esta expectativa em torno do trabalho encontra apoio na citação de Graziano da Silva: “*Hoje, não se pode mais compreender a estrutura e a dinâmica da agricultura brasileira sem levar em conta a estrutura e a dinâmica dos setores industriais com ela inter-relacionadas, bem como as formas e as características próprias das ligações que se estabelecem entre eles. Também é insuficiente tratá-las de forma abrangente, substituindo a agricultura por um pretense CAI genérico. A heterogeneidade da situação é tal que somente a partir de casos concretos e específicos é possível compreender de fato a dinâmica da produção e das mudanças estruturais nas atividades agrícolas... A resposta a essas questões (e sobre as mudanças nas formas de atuação do Estado) tem que ser buscada nas contradições internalizadas nos próprios CAI's... as quais se exprimem concretamente no processo de formação dos preços dos produtos agropecuários que integram os CAI's*” (Graziano da Silva, 1989: 319).

Suscintamente podemos citar algumas das principais razões que justificam a escolha do Complexo Agroindustrial Tríticola como o nosso referencial de análise para esta tese:

- a) Dada a preocupação de vários governos em relação ao abastecimento regular dos derivados de trigo, a intervenção estatal no Complexo vem de longa data,

⁶ Veremos na exposição sobre a abordagem neocorporatista (CAPÍTULO II), o que se define como “setor”.

⁷ Uma síntese sobre estas transformações e a ênfase nos estudos “setoriais” pode ser visto em Araújo e Tápia, 1991:22.

atuando como agente normativo ou diretamente na execução da política, culminando com a estatização da comercialização e com o rígido controle da industrialização;

b) as subvenções ao Complexo Triticola chegaram a um nível tão elevado que a “Conta Trigo” na década de oitenta era apontada como um dos fatores mais relevantes para o aumento do déficit público;

c) mesmo com as fortes pressões de segmentos da sociedade, inclusive do FMI, no sentido de reduzir as subvenções ao Complexo Trigo, estas continuaram elevadas durante quase toda a década de oitenta.

Feitas essas considerações iniciais, passemos à exposição dos objetivos do trabalho e de seu conteúdo. O principal objetivo é analisar a política triticola no Brasil decorrente da implantação do Decreto-Lei 210, de 1967. Embora definida por um instrumento autoritário, essa política foi resultado de um arranjo que procurou contemplar, simultaneamente, tanto interesses privados componentes do Complexo quanto interesses emanados da esfera pública. Ou seja, a definição da política triticola foi resultado de um acordo conveniente para ambos os lados, caracterizando um arranjo de “dupla mão” de realização de interesses.

Porém o DL-210 não marcou o início da intervenção estatal no Complexo do Trigo. Ao contrário, esta intervenção vem de longa data, o que nos levou a fazer um retrospecto da política triticola, procurando detectar aquelas medidas que mais impactaram nos diversos segmentos componentes do Complexo. Nesta análise retrospectiva procuramos mostrar que:

a) O Estado teve papel fundamental na “soldagem” dos diversos “elos” da cadeia produtiva do CAI-Trigo, através da mediação de conflitos internos entre seus componentes. Sendo assim, a participação do Estado teria sido de fundamental importância para a constituição do Complexo Triticola.

b) A crescente intervenção estatal não foi apenas uma imposição que partia única e exclusivamente do Estado, mas resultado de um processo de intercâmbio político que atendia também interesses de grupos privados inseridos no Complexo. Isso significa que no processo de “soldagem” do Complexo estaria também presente um movimento de “dupla mão” de conciliação e realização de interesses de grupos privados e do Estado.

Este trabalho terá seis capítulos, além desta Introdução e das Conclusões Finais. No segundo capítulo faremos uma exposição sucinta do processo de consolidação dos Complexos Agroindustriais no Brasil e seus reflexos nas formas de regulação do Estado, que passaria a tomar decisões de políticas públicas levando em conta as especificidades de cada um dos CAI's, e apresentaremos o referencial teórico estabelecido pela abordagem neocorporatista, que tem sido recentemente utilizada em trabalhos que procuram analisar a geração e implementação de políticas públicas, tomando como referência Complexos Agroindustriais específicos.⁸ Essa abordagem nos dá o instrumental para analisar as relações entre Estado e segmentos privados, através de suas organizações de representação de interesses, na geração e implementação de políticas públicas. Em um de seus modelos mostra a existência de interesses mútuos em jogo no inter-relacionamento entre Estado e segmentos privados, a importância das organizações privadas como representantes legítimos junto ao Estado e a participação fundamental dessas na implementação de políticas públicas.

No terceiro capítulo traçaremos uma caracterização preliminar do Complexo Triticola, identificando os seus segmentos e os fluxos comerciais que o unem. A finalidade é dar uma visão geral do funcionamento do CAI-Trigo. Procuraremos ainda mostrar que condicionamentos atuaram ao nível do mercado internacional e em que

⁸ Soto (1993) analisa as políticas para o Complexo Florestal, utilizando a abordagem neocorporatista, mostrando a existência de uma “via dupla” no relacionamento entre representações de interesses privados e o Estado, a partir da qual se viabiliza a implementação de políticas públicas para o Complexo. Belik (1992), através do enfoque neocorporatista, mostra a existência de uma política agroindustrial, sendo, em grande medida, fruto de um arranjo neocorporatista envolvendo interesses setoriais e agências públicas. Estuda os casos dos Complexos Soja, Complexo Papel e Celulose e o CAI Sucroalcooleiro.

medida influenciaram o Estado a tomar determinadas medidas em relação ao Complexo Tríticola nacional. Analisaremos também o Decreto Lei 210 e seus impactos, considerando os principais segmentos do Complexo e o mercado de consumo final.

Nos capítulos IV e V focalizaremos a interação entre os grupos de interesses e o Estado. No primeiro destes capítulos centraremos a análise nas relações entre as organizações representativas dos interesses do segmento produtivo - as cooperativas - e as instituições públicas responsáveis pela condução da política tríticola - o DTRIG e o CTRIN.

No sexto capítulo a análise fará referência ao segmento industrial, com ênfase na indústria moageira. Abordaremos, de forma sucinta o segmento de "Transformação Final", compreendendo o segmento de panificação e de massas e biscoitos. Neste capítulo abordaremos os conflitos internos mais representativos que demandaram ação mediadora mais efetiva do Estado, o que viria a contribuir para a soldagem dos diversos segmentos do CAI-Trigo. Analisaremos os interesses em jogo de ambos os lados - isto é, do lado dos segmentos privados e do Estado - e como se dava a interação entre eles, procurando detectar a existência de "reciprocidade" de apoio entre as partes na gestão da política tríticola.

No sétimo capítulo, faremos uma análise, ainda em nível exploratório, dos impactos da liberalização do mercado tríticola e das perspectivas para o CAI-Trigo nacional. Incorporaremos ainda a questão do MERCOSUL, procurando identificar os efeitos da unificação deste mercado sobre o CAI-Trigo nacional. Entendemos ser de interesse acrescentar esta análise ao trabalho em face da maior competitividade da tríticultura argentina, o que causará importantes reflexos no Complexo-Trigo Nacional.

Finalmente, nesta Introdução esclarecemos também algumas limitações do trabalho, seja em razão de seu objetivo principal ou por se tratar de questões que exigiam maior esforço de pesquisa e tratamento específico. As principais limitações deste trabalho são:

1º) A análise contralizará as atenções nos segmentos produtivo/cooperativas e moageiro do Complexo Triticola. O tratamento dado ao segmento de transformação final (panificação, massas e biscoitos) foi mais superficial. Isso porque percebeu-se que os segmentos de produção e moagem são aqueles que mais procuraram influenciar junto ao Estado nas decisões da política do trigo.

2º) Não foi contemplada na análise a indústria de implementos e insumos ligada à triticultura ou à moagem. Isso porque estes segmentos não eram incluídos explicitamente na política triticola. Além disso, a dinâmica destes segmentos não dependem exclusivamente da triticultura e da moagem, mas simultaneamente da dinâmica de vários outros segmentos. A inclusão destas exigiria um esforço que ultrapassaria os limites do trabalho.

3º) Não foi feita uma análise relacionando a política triticola e a política agroindustrial global⁹ existente durante a década de setenta. Seria interessante verificar a participação de segmentos do Complexo Trigo na política agroindustrial mais geral, para avaliar até que ponto o Complexo teria sido privilegiado frente aos demais.

4º) Não abordamos as relações entre os tricultores e suas cooperativas, tema já analisado em trabalhos de outros autores (Veja, por ex., Müller, 1981). Não abordamos também a questão das relações entre organizações de trabalhadores com o segmento moageiro e com o Estado, e até que ponto esta relação poderia ter influenciado em alguma decisão pública para o Complexo.

5º) Embora em algumas passagens da análise sejam feitas considerações, não analisamos em maior profundidade a interação entre os Complexos Trigo e Soja. Esse aspecto seria importante principalmente no segmento produtivo no qual o trigo (cultura de inverno) é cultivado alternado com a soja (cultura de verão) na mesma

⁹ Belik (1992) desenvolve sua Tese de Doutorado sobre a existência, no período 1965-85, de uma política agroindustrial intencionalmente deliberada pelo Estado.

unidade de produção e comercializados nas mesmas cooperativas. Assim haveria uma inter-relação de interesses envolvendo o cultivo e comercialização destes produtos.

CAPÍTULO II

ESTADO, REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES E POLÍTICAS PÚBLICAS - A ABORDAGEM NEOCORPORATISTA

1 Introdução

A preocupação mais geral deste trabalho é enfatizar a questão político-institucional na geração e implementação de políticas públicas não em termos de políticas globais (macroeconômicas), mas de políticas específicas, especialmente aquelas direcionadas para o Complexo Agroindustrial Tríticola. Nesse sentido, buscou-se um referencial teórico que pudesse explicar o processo de geração/implementação de políticas públicas que privilegiasse as inter-relações entre grupos de interesses privados e o Estado. Não se pretende apreciar o debate sobre as teorias do Estado. Objetiva-se, sim, conceber explicitamente o Estado e suas instituições como um dos elementos chave na condução do processo de elaboração/implementação de políticas públicas. Também não se pretende caracterizar as agências, ou a burocracia pública, envolvidas na tomada de decisões específicas, - no caso, a política tríticola -, muito menos analisar o processo de constituição das organizações privadas envolvidas nas decisões daquela política, enfocando conflitos entre seus membros.

O que se pretende, é analisar as formas de mediação e articulação entre grupos de interesses privados e suas organizações com o Estado, enfatizando o papel de suas instituições na geração e execução da política tríticola no Brasil. Ao admitir esta inter-relação, deve-se também admitir a existência de uma autonomia relativa do Estado, do qual faz parte um conjunto diferenciado e não-monolítico de estruturas de decisão, sendo essas permeáveis às ações de grupos de interesses. Ou seja, as organizações privadas poderiam ser vistas como um instrumento para a realização de interesses coletivos, o que dependeria do exercício de influência sobre o Estado. Porém, embora esteja aberto para tais influências, o Estado limita e qualifica esta abertura,

ganhando autonomia relativa em certas decisões. Em outros termos, a ação do Estado estaria também envolta na realização de interesses próprios. Dessa forma, as políticas públicas não seriam resultado de um processo de apropriação privada das esferas decisórias do Estado, mas, sim da interação de interesses de ambos os lados.

Busca-se, portanto, um referencial teórico que forneça um instrumental de análise para verificar um dos pressupostos deste estudo, qual seja: a política tríticola não é resultado de decisões ou influências unilaterais, seja do lado do Estado ou do lado dos grupos privados, mais de uma confrontação dessas demandas, convergindo para soluções que procurem a realização simultânea de interesses. Embora possa ter em maior ou menor grau uma influência condutivista de uma ou outra parte, o arranjo se daria no sentido da conciliação de interesses.

Alguns pesquisadores têm utilizado, recentemente, um novo referencial, denominado abordagem “corporatista” (ou neocorporatista) para a análise da geração/implementação de políticas públicas, usando-o, inclusive, no estudo específico de determinados Complexos Agroindustriais. Essa abordagem, considerada um ramo da corrente institucionalista, procura mostrar que o relacionamento entre interesses privados e o Estado é elemento básico na tomada de decisão e implementação de políticas públicas e que, em sua forma mais avançada, não se verifica o “unilateralismo decisório”. Não se trata, como advertem os autores neocorporatista, de uma nova teoria de Estado. Não é nem mesmo um esforço para elaborar uma teoria de Estado, mas, sim, uma forma de introduzi-lo como elemento para o entendimento do processo de elaboração de políticas públicas. Como adverte Schmitter, “*uma coisa é introduzir o Estado dentro de uma teoria e outra, bastante diferente, é ter uma teoria de Estado*” (Schmitter, 1985: 47).¹

É importante destacar aqui aqui algumas observações com relação ao termo “corporatismo” frente ao termo corporativismo.² Reconhece-se que o termo corporativismo traz consigo uma referência ideológica relacionada, em geral, com regimes

¹ Veja também Belik, 1992: 27 e Soto, 1992: 27)

² Esta questão foi amplamente levantada por Belik (1992, pgs. 4 a 8) e Soto (1992: 11 a 14). Um texto interessante sobre a origem do corporativismo é o de Yruela e Giner, 1988, pgs. 23 seguintes.

autoritários, que implica uma integração de todas as classes ou do conjunto de setores organizados da sociedade em instituições públicas pertencentes ao próprio Estado. Ou seja, traz para dentro do Estado, em condições de igualdade, os setores da sociedade, que passam a ser parte constitutiva do mesmo. Isso teria sido o que ocorreu na Itália fascista, em Portugal de Salazar e na Espanha de Franco.

O termo corporativismo é utilizado muitas vezes corriqueiramente, inclusive de forma pejorativa, para indicar ações de órgãos públicos ou organizações representativas de determinados segmentos da sociedade em defesa exclusivamente de seus interesses, tornando-se instituições fechadas em torno de seus membros e defendendo-os a qualquer custo. Ou seja, são ações de órgãos públicos ou privados embuídos de “espírito de corpo” visando à obtenção, ou manutenção, de privilégios e de poder político e econômico.

Por que o uso do termo corporatismo e não corporativismo? O termo corporatismo (ou neocorporatismo) tem sido utilizado para caracterizar um fenômeno presente em economias capitalistas modernas no pós-guerra, concernente à inter-relação entre representações de interesses privados e o Estado. Por trás dos aspectos terminológicos *“está a questão de fundo de como explicar as transformações na maneira de mediar interesses e de elaborar determinadas políticas nas sociedades modernas. É disso exatamente que trata a abordagem neocorporatista”* (Soto, 1992:13). Nesta exposição, a exemplo também de Belik, o termo “neocorporatismo” será empregado para evidenciar que se trata de um novo corporatismo que surge no pós-guerra. O autor utiliza o termo neocorporatismo para diferenciar do “corporativismo” ideológico dos regimes autoritários dos anos vinte e trinta como também das organizações de corporações da Idade Média. Com a utilização deste termo procura-se destituir, também, o seu sentido pejorativo. (Veja Belik, 1992: 5 e 6)

Antes de apresentar a abordagem neocorporatista será feita neste capítulo, com base na bibliografia existente, uma breve exposição sobre a consolidação dos complexos agroindustriais no Brasil e seu reflexo em relação às formas de intervenção estatal na gestão de políticas públicas. Esta questão é importante pelo fato deste estudo buscar

apreender a geração e implementação da política pública direcionada para um Complexo específico, qual seja o CAI-Trigo.

2 Complexos agroindustriais e políticas públicas

2.1 Consolidação dos complexos agroindustriais

A partir de meados da década de setenta, quando se consolida o complexo agroindustrial³ a agricultura brasileira passa por uma nova dinâmica, em razão de sua crescente integração com os demais setores da economia; com a indústria para a agricultura, produtora de insumos e equipamentos (a montante), com a indústria processadora de alimentos e matérias-primas (a jusante), com os segmentos modernos de comercialização e com o sistema financeiro.

Este movimento vem sendo gestado desde meados do séc. XIX concomitante à progressiva decomposição do chamado “complexo rural”, que passa pela “separação” agricultura indústria e, posteriormente, pela sua reunificação, resultando na “industrialização da agricultura”, e culminando na constituição do Complexo Agroindustrial.

Tal movimento é claramente sintetizado por Kageyama e Graziano da Silva: “É um longo processo que ganhou impulso a partir de 1850 (lei de terras e proibição do tráfico negreiro), acelerou-se após a grande crise de 1929 com a orientação clara da economia no sentido da constituição do DI industrial. A partir daí, completa-se o processo geral de industrialização e se inicia o processo específico de industrialização da agricultura (segunda metade dos anos 60), qual seja a montagem do DI agrícola e do proletariado rural, que responderão pelo fornecimento de capital e força de trabalho (capital fixo e capital variável) respectivamente, para a nova dinâmica da acumulação de capital no campo. O novo centro dinâmico da economia - a indústria e a vida urbana - impõe suas demandas ao setor agrícola e passa a condicionar suas

³ A conceituação de “Complexo Agroindustrial” e seu uso como unidade de análise é cercada de intensa controvérsia. Essa questão será abordada no item 3.2 deste Capítulo.

transformações, que vão culminar, no período recente (meados dos anos 70), com a constituição dos Complexos Agroindustriais". (Kageyama & Graziano da Silva, 1987: 7).⁴

Portanto, a constituição do complexo agroindustrial brasileiro é um fenômeno recente, cujo elemento fundamental que determinou tal recência, foi a internalização do DI para a agricultura, isto é do Departamento produtor de bens de capital (máquinas e equipamentos), e de insumos modernos.⁵ A consolidação do DI agrícola no País é de fundamental importância para dar início, nos anos sessenta, ao processo específico de industrialização da agricultura⁶, viabilizando o fornecimento fluente de máquinas, equipamentos e insumos para a agricultura, o que permitiria um fluxo normal de produtos agrícolas para a indústria processadora, possibilitando a consolidação do CAI.

Em outras palavras, a implantação a nível nacional do DI agrícola que se processa a partir de meados dos anos sessenta, como uma extensão da fase de industrialização pesada, que se iniciara na segunda metade dos anos cinquenta, estabelece a condição básica para deslanchar o processo de industrialização da agricultura - agora não mais tão dependente de importações de bens de capital e de insumos modernos - e, conseqüentemente, de elevar a base técnica de produção agrícola. Ou seja, o processo de industrialização da agricultura ganha maior autonomia, possibilitando constituir o Complexo Agroindustrial em condições de "caminhar com seus próprios pés". É uma nova dinâmica, agora auto-sustentada, que se estabelece para o CAI, e que passa a determinar os movimentos do "setor agrícola", crescentemente integrado à indústria moderna, a montante e a justante.

⁴ Sobre a dinâmica do Complexo Rural e sua progressiva decomposição ver ainda: PADM, G. "Industrialização e Economia Natural", 1975; e RANGEL, I. "A Questão Agrária Brasileira", 1962.

⁵ As industriais do DI para a agricultura, fazem parte dos CAIs mas podem ter sua dinâmica acoplada à própria agricultura (sementes e máquinas) ou a outros setores industriais (caso típico dos fertilizantes e defensivos, cuja dinâmica depende estreitamente da indústria química). (Kageyama e Graziano da Silva, 1987: 26).

⁶ A industrialização da agricultura representa não apenas mudanças nas relações do Homem com a Natureza, mas, também, nas relações sociais de produção e com seus instrumentos de trabalho (ferramentas, máquinas, equipamentos, insumos modernos, matérias-primas etc). A industrialização da agricultura implica a passagem de um sistema de produção artesanal a um sistema em base manufatureira (com máquinas e uma divisão capitalista do trabalho) e mesmo à grande indústria em alguns sub-setores das atividades agropecuárias no sentido restrito (plântio, tratos culturais, colheita, triação, etc) - (KAGEYAMA, e. GRAZIANO DA SILVA, 1987: 4).

Concordando com a importância da internalização do DI agrícola para a consolidação do complexo agroindustrial brasileiro, Geraldo Müller explicita alguns elementos fundamentais para entender a nova dinâmica que se estabelece, a partir de meados da década de setenta, na agricultura nacional. Para este autor, *“o complexo agroindustrial inexistia até por volta de 1970 fundamentalmente porque os setores industriais que produziam para a agricultura não estavam constituídos enquanto indústrias localizadas no País (...).a forma predominante de produzir na agroindústria nacional ganhou um caráter industrial recentemente, superando, dessa maneira, o artesanal-manufatureiro”*... O autor acrescenta também a consolidação de *“uma nova estrutura oligopólica”* inserida no CAI com profundas transformações *“na estrutura de propriedade e controle do capital e na estrutura técnico-organizacional de produção e comercialização”* (Müller, 1983: 146).

Além das modificações *“técnico-econômicas”* e na maior oligopolização das estruturas de mercado, o autor considera, ainda, as transformações nos aspectos sócio-políticos, a nosso ver, elemento fundamental para o entendimento da nova dinâmica do agronegócio. Em fins dos anos 60 e, principalmente na década de 70, fruto da própria consolidação do CAI, modificam-se os interesses no agro-brasileiro, abrangendo não apenas o setor agrícola *“strictu sensu”*, mas estabelecem-se interesses fortemente interdependentes entre segmentos de diversos setores (agrícola, indústria, financeiro e comercial), levando o Estado a ter participação reguladora ativa, em face das crescentes pressões políticas de grupos organizados. Nas palavras de G. Müller *“a agricultura de que se fala não é aquela dos anos 40, 50 e até mesmo 60, década em que inexistiam fortes interesses industriais plantados à porta dos processos produtivos rurais; quando inexistiam fortes interesses agrários necessitados de máquinas, implementos e insumos industriais; quando o Estado não havia ainda acionado o tesouro público como alavanca financeira geral para a industrialização do campo...”*(op. cit, 1983: 146)

Geraldo Müller assume assim uma definição abrangente de Complexo Agroindustrial, como sendo *“o conjunto dos processos técnico-econômicos e sócio-políticos que envolvem a produção agrícola, seu beneficiamento e transformação, a*

produção de bens industriais para a agricultura e os serviços financeiros e comerciais...” E que *“as formas de produzir e de serviços oligopolizados, com novos e fortes interesses econômicos-políticos-sociais, agora interrelacionados setorialmente, afetaram as formas de atuação e regulação do Estado”*. Além disso, *“este é um processo “totalizador”, no sentido de que imprime a direção aos processos particulares no agrobrasileiro”* abrangendo mesmo as atividades não incluídas na agricultura em industrialização. Ou seja, são os CAI's que determinam a nova dinâmica do agro-brasileiro, embora nem toda produção agrícola seja integrada aos complexos. Tem-se portanto, a partir dos anos 70, segundo o autor *“uma revolução agrária em curso no País”* (Müller, 1983: 145 a 150).

Evidencia-se então que há uma nova dinâmica no agronacional a partir dos anos 70, que se inicia com a implantação no País do DI agrícola e culmina na consolidação dos CAI's, com novas formas de produzir, novas estruturas oligopolizadas de mercado e novos interesses interdependentes setorialmente. Mas, outros elementos importantes devem ainda ser enfatizados para o melhor entendimento desta reestruturação do agronacional e da nova dinâmica que se estabelece. É importante destacar o papel fundamental exercido pelo Estado neste processo. Pressionado pelos interesses do capital agrário (principalmente grandes proprietários desejosos de se modernizarem) pelo capital industrial nacional e internacional, o Estado aparece como elemento fundamental na regulação das complexas relações econômico-sociais para levar adiante um projeto de modernização agrícola o que era necessário para criar um mercado estável para a produção nacional de insumos, máquinas e equipamentos. O Estado articula os diversos instrumentos de política agrícola, destacando-se aí a interação crédito rural-assistência técnica-pesquisa agropecuária, onde o primeiro foi sem dúvida, o carro-chefe para a promoção do desenvolvimento no campo sob o comando da empresa rural.

É fundamentalmente através do crédito subsidiado e farto que se implanta o modelo de desenvolvimento rural, fundamentado numa estratégia concentradora, promovendo a chamada “modernização conservadora” conjugando assim os interesses da burguesia agrária, industrial e do capital internacional. Criavam-se portanto as condições

de estabelecimento de um mercado cativo para o DI agrícola; isto é, consumidor de bens de capital e outros insumos industriais modernos, privilegiando o produtor modernizado ou modernizável.

O intenso processo de modernização da agricultura, viabilizado pela intervenção estatal, possibilitou o desenvolvimento de um moderno parque industrial a jusante da agricultura: a indústria processadora de alimentos e matérias-primas agropecuárias. Com a mudança da base técnica na agricultura, o setor passa a ter condições de fornecer uma oferta de produtos estável e de melhor qualidade para a indústria processadora. Essa indústria recebeu ainda significativos incentivos por parte do Estado, seja diretamente através de recursos do FUNAGRI, - Fundo Geral para a Agricultura e Indústria - ou via isenções, incentivos fiscais etc. Em outros termos, a intervenção estatal possibilitou a articulação efetiva do DI para a agricultura, da nova indústria processadora e dos segmentos modernos da agricultura, consolidando definitivamente os complexos agroindustriais.

Pode-se ainda destacar mais dois fatores importantes que contribuíram de forma significativa para a consolidação dos CAIs e do estabelecimento de nova dinâmica na agricultura brasileira. Em primeiro lugar, o rápido processo de urbanização e concentração de renda, que veio no bojo do modelo de desenvolvimento econômico global a partir do final dos anos sessenta, criando uma demanda diferenciada por produtos processados de origem agropecuária. Ou seja, houve uma crescente demanda originária do meio urbano por produtos agrícolas (alimentos e matérias-primas) ao mesmo tempo em que os consumidores diversificaram o consumo a favor de produtos processados exigindo, cada vez mais, bens de melhor qualidade e padrões diferenciados. Em segundo lugar, houve uma política governamental deliberada, objetivando a diversificação da pauta de exportações em favor de produtos processados.

Deve-se enfatizar que não se está admitindo a existência de um único complexo agroindustrial de forma global, genérico, e nem mesmo a tendência para tal. Ao contrário, admite-se que há uma heterogeneidade de situações, que se diferenciam atividade por

atividade em níveis de integração intersetorial e de capitais, e com especificidades próprias. Portanto admite-se a existência de vários complexos agroindustriais, cada um com sua dinâmica própria. O somatório destas dinâmicas particulares imprime a dinâmica global e as mudanças estruturais das atividades agrícolas como um todo. Assim, mesmo considerando a existência de vários CAI's, há um processo totalizador, pois o conjunto dos vários complexos é que determina a dinâmica global de todo o agronacional.

Mas, o agronacional só pode ser entendido a partir dos vários complexos que o compõe com suas dinâmicas específicas e interrelacionamentos particulares com a indústria (a montante e a jusante) e com os setores financeiro e comercial. Com isso, interesses mais amplos envolvendo a agricultura se estabelecem levando o Estado a rever suas formas de atuação. Ou seja, a nova dinâmica fez com que em certos casos o Estado modificasse as formas de elaboração e implementação de políticas públicas, uma vez que essas deveriam levar em conta as particularidades de cada um dos complexos agroindustriais e os múltiplos interesses envolvidos.

2.2 Complexos agroindustriais e regulação estatal

A emergência dos CAI's e a nova dinâmica que se estabeleceu no agronacional determinou novas formas de intervenção do Estado reduzindo, progressivamente, a capacidade de se estabelecer uma regulação geral própria ao setor agrícola exigindo, portanto, a definição de um novo padrão de regulação das relações sociais e econômicas, não podendo deixar de levar em conta as complexas relações intersetoriais. Ou seja, a intervenção estatal não poderia mais ter como base o conjunto do setor agrícola mas deveria considerar as relações intersetoriais diferenciadas envolvendo frações de classes, ou grupos de interesses diferenciados. Incluem-se aí os vários complexos agroindustriais cada qual com sua dinâmica própria, seus problemas particulares e, portanto, com demandas específicas sobre o Estado. É neste contexto que se deve entender as novas formas de intervenção do Estado, passando a atuar em relação ao agro nacional, principalmente através de políticas específicas para cada um dos complexos.

A partir de meados da década de sessenta, após a implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR - até fins da década de setenta, o crédito rural foi o principal instrumento nas mãos do Estado para que se exercesse não apenas a regulação do setor agropecuário mas também para articular interesses mais gerais com outros setores de alguma forma interrelacionados. Segundo Graziano da Silva, *“a política de crédito rural subsidiado não apenas permitiu reunificar os interesses das classes dominantes em torno da estratégia de modernização conservadora da agropecuária brasileira como também permitiu ao Estado restabelecer o seu poder regulador macroeconômico através da política monetário-financeira expansionista”*. (Graziano da Silva, 1989: 317).

Ao final dos anos setenta, e principalmente na década de oitenta, observa-se uma retração significativa da política agrícola fundamentada no crédito rural. Contribuiu para isso a crise financeira global e do Estado, em particular. Com a aceleração do processo inflacionário crescia o subsídio implícito no crédito rural, ao mesmo tempo em que se reduzia os depósitos à vista nos bancos comerciais (fonte básica de recursos canalizados para o crédito rural), elevando-se assim a necessidade de recursos do Tesouro para recuperar o fundo destinado ao crédito rural.

Em termos globais, no início dos anos oitenta, o Estado entra em uma fase de dificuldades financeiras avolumando-se o déficit de caixa do Tesouro ocorrendo então uma crescente pressão por parte da sociedade (bem como dos credores externos) para o controle deste déficit. Nesse contexto e dado o subsídio que carregava, o crédito rural era visto então como um dos principais elementos do déficit público, bem como um fator importante de expansão da base monetária e, conseqüentemente, de pressão sobre a inflação. Essa seria portanto uma das explicações para as sucessivas restrições do volume global de recursos alocados no crédito rural e a gradual redução do subsídio através da diferenciação dos juros durante o transcorrer da década de oitenta.

Embora reconheça-se a crise financeira como um elemento importante, a mudança na estratégia de atuação do Estado na década de oitenta encontra outro fator

decisivo, relacionado à consolidação dos diversos complexos agroindustriais. A ênfase da política agrícola passava a ser a política de preços mínimos o que não seria apenas pela dificuldade de se manter os incentivos creditícios. *“Com a consolidação dos CAI's , tornou-se fundamental aos capitais não integrados a fixação de uma barreira institucional, impedindo que o repasse para trás da cadeia inviabilizasse margens mínimas de rentabilidade para os capitais alocados exclusivamente nas atividades agrárias, especialmente nos momentos de crise”* (Graziano da Silva, 1989: 320).

A política de preços além de funcionar como uma barreira institucional foi também um dos instrumentos de regulação ao nível de cada complexo agroindustrial. Em primeiro lugar, este é um instrumento para “administrar” as margens de lucro no interior de cada complexo. Em segundo lugar, a política de preços é também um instrumento valioso na conciliação de interesses conflitantes no interior de cada CAI. Com efeito, a partir da constituição dos complexos agroindustriais, observa-se a internalização de conflitos de interesses entre segmentos componentes de CAI's específicos. Ou seja, interioriza em cada complexo interesses conflituosos refletindo os conflitos entre determinadas frações do capital inseridos num mesmo CAI. A questão passaria a ser então a de administrar interesses de grupos caso a caso, complexo a complexo, envolvendo não só segmentos do setor agrícola mas também industriais e financeiros, o que exigiria mecanismos específicos, por produto.

É neste contexto portanto que também deve-se entender a mudança da política agrícola nos anos oitenta, na qual vai assumindo importância progressiva a política de preços seguindo uma estratégia por produto. É através desta estratégia que o Estado procura conciliar os interesses de frações do capital no interior dos CAI's. Utiliza-se não apenas a política de preços mínimos, mas também a administração de preços de produtos e/ou insumos e margens de lucros internamente, a concessão de subsídios para determinados segmentos, isenções fiscais e outros benefícios. Ou seja, *“o Estado é chamado cada vez mais no sentido de formular políticas específicas para cada Complexo Agroindustrial, com um duplo objetivo. Primeiro, de restabelecer uma nova 'regulação geral' na medida em que o Estado passa a definir os principais parâmetros*

para a rentabilidade dos capitais empregados nesses distintos ramos. Segundo, como árbitro das contradições que se internalizam nesses novos complexos, como por exemplo a fixação de preços e margens dos produtos intermediários, a fiscalização da competição oligopólica, estabelecimento de cotas, etc.” (Graziano da Silva - 1989: 313/314)

Esta mudança da política em relação ao crédito rural trouxe, como consequência, a crescente organização de determinados segmentos no interior dos complexos agroindustriais, tanto para o enfrentamento de interesses conflituosos internalizados quanto para exercer pressões junto ao aparelho de Estado, para que suas demandas particulares fossem satisfeitas. Há, neste caso, uma tendência para que os diversos segmentos se organizem em associações representativas de interesses acirrando-se os conflitos internos. Esses conflitos tendem a se agudizar ainda mais à medida que organizações representativas se fortalecem possibilitando a obtenção de benefícios para segmentos específicos através das políticas públicas.

Á medida em que as políticas públicas passavam a se fazer por produto, direcionando para um determinado complexo, as representações de interesses tendem a se organizar também por produto e por segmento. Por outro lado, a estruturação institucional do Estado brasileiro foi se processando com a proliferação de órgãos públicos de nível intermediário, caracterizando aí a denominada fragmentação do poder decisório estatal. Essa especialização de instituições públicas fez com que as organizações privadas procurassem se interrelacionar com o Estado fundamentalmente através dessas instituições, quando há um enfraquecimento do legislativo como arena para canalizar e reivindicar demandas e um “fechamento” das instâncias superiores de decisão.

3 A abordagem neocorporatista

3.1 Políticas públicas e neocorporatismo

Entre os autores que têm procurado desenvolver a abordagem neocorporatista como referencial analítico para o estudo de políticas públicas destaca-se Philippe C. Schmitter.⁷ Para este autor, *“o corporatismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades que o constituem são organizadas em torno de um número limitado de categorias singulares (grupos) cuja representação é compulsória e não-competitivas organizadas hierarquicamente, reconhecidas ou licenciadas pelo Estado, representando o monopólio de suas respectivas categorias (grupos), em troca de alguma forma de controle ou seleção de sua liderança e articulação de sua demanda”* (Schmitter, 1974: 94).

Assim, de um lado, o Estado exerce algum grau de controle sobre as organizações de grupos de interesse; de outro, permite algum grau de abertura para penetração destas organizações. As organizações representativas de interesses seriam, portanto, não-competitivas (monopolísticas) e oficialmente reconhecidas pelo Estado. Esta definição privilegia as organizações privadas apenas como representação de interesses junto ao Estado na formulação e apresentação de suas demandas às instâncias decisoras, de alguma forma procurando exercer influências para suas realizações.

Posteriormente, Schmitter reconhece que o corporatismo não é apenas representação de interesses, mas também uma forma de geração e implementação de políticas públicas. *“Não obstante a proliferação inicial de definições, as discussões subsequentes têm centrado a atenção em dois conjuntos de proposições inter-relacionadas: primeiro, aquelas que se referem às formas nas quais os interesses são organizados; segundo, aquelas que se referem às formas pelas quais as decisões são*

⁷ A abordagem corporatista surge a partir da crítica ao pluralismo, tido como inadequado para explicar a dinâmica política e as transformações nas formas institucionais da relação Estado/grupos de interesses organizados nas sociedades capitalistas contemporâneas. O pluralismo não consideraria o intercâmbio político naquela relação, privilegiando o poder de pressão de grupos privados em influenciar o Estado na condução de políticas públicas. Enquanto o pluralismo pode ser representado pelo legítimo jogo de pressões, o corporatismo se caracterizaria pela concertação de interesses.

geradas e implementadas. Para evitar confusão entre corporatismo 1 e corporatismo 2, propus restringir o uso do termo ao primeiro (contrastando-o com o seu oposto: pluralismo) e referi ao modo de tomada de decisão como “concertação”, justapondo-o ao seu inverso: pressão. Entretanto, não fui seguido nesta questão de exatidão terminológica, e a literatura continua a usar o mesmo conceito cobrindo ambos os significados” (Schmitter, 1989: 64).⁸

Para o autor, os componentes da “concertação” no processo de elaboração de políticas públicas são: “interação regular em contextos funcionalmente especializados; acesso privilegiado e às vezes exclusivo; prioridade de consulta para deliberação legislativa; paridade na representação; consenso como regra usual de decisão; e responsabilidade devolvida como modo usual de implementação de políticas (...). A principal hipótese é que a “concertação” não pode existir sem que uma organização de interesse seja monopolística, ordenada hierarquicamente, reconhecida oficialmente, com afiliação delimitada claramente e, inversamente, uma vez estabelecida a “concertação”, ela deve encorajar o desenvolvimento destas propriedades com a colaboração das organizações de interesses” (Schmitter, 1989: 64 e 65).

Outro autor que se destaca na abordagem corporatista é Alan Cawson. Para ele, “corporatismo é um processo socio-político específico no qual organizações, representando interesses monopolísticos e funcionais, se engajam num intercâmbio político com agências estatais nas decisões de políticas públicas, o qual envolve estas organizações no papel que combina representação de interesses e implementação de política, através de autocumprimento delegado” (Cawson, 1986: 36).

Outra definição idêntica é a utilizada por Lembruch, que contempla também a união de corporatismo 1 e 2. Para o autor, “o corporatismo é algo mais que um modelo particular de articulação de interesses. Ele é, antes de tudo, um modelo

⁸ Esta diferenciação feita inicialmente por Schmitter tinha como objetivo contrastar com a abordagem pluralista, pois a “concertação” seria o oposto de “pressão”, identificados com os governos de características pluralistas. Essa pressupõe ainda a existência de um mercado competitivo de interesses privados, reconhecendo a possibilidade de ações de capitalistas individuais e, portanto, o não-monopólio da representação. A tomada de decisões sobre políticas seria influenciada por pressões destes grupos ou indivíduos, e não através da “concertação”, com a participação de organizações delegadas por seus membros e pelo próprio Estado.

institucionalizado de formação das políticas no qual as grandes organizações de interesses colaboram entre si e com a autoridade pública não só na articulação (ou também na intermediação) dos interesses, mas, nas suas formas desenvolvidas, também nas alocações imperativas dos valores e na implementação destas políticas” (Araújo e Tápia, 1991: 17).

Nota-se que nestas definições estão presentes simultaneamente as duas características básicas apontadas: a intermediação de interesses funcionais (representação e intermediação) e a forma particular de intervenção pública (“concertação” nas decisões e implementação).⁹ É com base nesta definição mais ampla que deve-se entender o termo neocorporatismo, no qual está presente um intercâmbio entre grupos de interesses (representados por suas organizações) e o Estado (com suas estruturas de decisão, inclusive agências públicas). Este intercâmbio envolve intermediação, elaboração e implementação de políticas, implicando o autocumprimento (autoregulação) intermediado por associações que exercem controle sobre seus membros. Simplificadamente, podemos dizer que o neocorporatismo seria uma fusão entre intermediação e implementação de políticas públicas, articulando-se Estado e organizações de interesses.

Um elemento fundamental na abordagem neocorporatista é a relação de conveniência mútua entre organizações de interesses e o Estado, através de acordos de seus representantes. Ambos têm algo a oferecer que não poderiam obter por si mesmos como também algo a temer. As organizações de interesses podem dispor, principalmente, *“de capacidade para conseguir a conformidade de seus membros para determinadas políticas públicas. Ao contrário, temem a cooptação, transformando-as em receptoras dependentes de favores públicos e agentes passivos de políticas do Estado. As autoridades estatais têm a capacidade de conceder recompensas e outorgar certo status legal às organizações cooptadas... Ao contrário, devem temer que, assim atuando, podem ver-se colonizadas pelas organizações que elas mesmas têm fortalecido”*(Schmitter, 1985: 58). Ou seja, a relação de conveniência mútua faz com que

⁹ Cawson, referindo-se à separação feita por Schmitter, afirma que corporatismo é corporatismo 1 (intermediação de interesses) e corporatismo 2 (concentração política) simultaneamente. Lehmbruch também critica esta conceituação de Schmitter. Para o autor, além da representação de interesses das organizações, estas teriam também a função de participar no processo de elaboração de políticas e de sua implementação.

as organizações privadas passem a fazer parte integrante da elaboração e implementação de políticas públicas, adquirindo status semipúblico; isto é, exercendo funções públicas delegadas pelo Estado. Além de representar monopoliticamente interesses, simultaneamente assumem a tarefa de controle de seus membros na implementação de políticas, dentre outras obrigações, fora da esfera estatal, porém com interesse público. Em outras palavras, por um lado, o Estado incorpora determinadas organizações monopolísticas de interesses privados na fase de elaboração de política, por outro, estas organizações, na fase de execução da política, têm sido chamadas a exercer este papel, em substituição às agências estatais, assumindo aí o “status de autoridade pública”, delegada pelo próprio Estado.

Este “acordo” de conveniência mútua permite conceituar o que Schmitter denomina de “Governo de Interesse Privado” (GIP), considerada a forma mais acabada do neocorporatismo. Esse *“está baseado na autoregulação dos grupos através de organizações privadas, reforçadas por uma delegação de autoridade estatal e legitimadas pela pretensão de atuar pelo interesse público”*. (Schmitter, 1985: 60). Em troca, o Estado impõe certas responsabilidades e comportamentos da organização privada. O Estado deve ter autonomia suficiente para não ser “colonizável” pelos interesses privados como também para ter autoridade de impor uma regulação direta se as organizações não atuarem orientadas pelo interesse público.

No “modelo GIP”, as organizações privadas assumem responsabilidade de elaboração de políticas públicas (em conjunto com o Estado) para determinado setor e de execução das mesmas, fazendo uso de seu poder de controle sobre o respectivo grupo, outorgado pelo próprio Estado, como também pelos próprios membros. Ou seja, a organização representativa de determinada categoria assume uma “função pública” (ou status semipúblico), sendo que na fase de elaboração de política participa nas decisões e na fase de implementação “substitui” o Estado controlando seus membros na execução efetiva da política. Libera-se, assim, o Estado nesta tarefa; porém permanece este a exercer certa supervisão. São essas organizações que, ao assumir *“função pública, transformam-se em governos de interesses privados. É assim que elas comandam seus*

filiados para agir de acordo com diretivas setoriais, sob ameaça de sanções, inclusive controladas pela mesma associação (esse tipo de coação privada é delegada pela autoridade pública e se manifesta, por exemplo, em perdas de licenças, influência na obtenção de créditos oficiais, exclusão de licitações etc.)” (Soto, 1992: 46).¹⁰ ¹¹

Neste modelo, portanto, a “concertação” implica, do lado do Estado, a abertura de determinadas áreas para que ocorra a interação com as organizações privadas de representação de interesses na elaboração e gestão de políticas públicas. No entanto, isso não chegaria a caracterizar uma cooptação ou apropriação de partes do aparelho decisório estatal. De outro lado, a “concertação” implicaria responsabilidades às organizações privadas, que deveriam atuar pelo interesse público e, portanto, conscientes de tal ação, assumindo “status semipúblico”. Isso implicaria assumir função pública na implementação da política e controlar seus membros para a execução da mesma. O “status semipúblico” seria outorgado pelo próprio Estado, que teria autonomia para tal, bem como para conceder recompensas e determinar certos parâmetros para que as organizações se sentissem fortes para aglutinar a respectiva categoria. Nota-se, portanto, a existência de uma “via dupla de interesses” no processo de concertação.

Claus Offe (1989)¹² desenvolve amplamente a questão sobre a atribuição de status semipúblico às organizações privadas. Para ele, *“os sistemas políticos podem ser mais ou menos corporatistas, estar mais ou menos adiantados no processo de corporatização, conforme o grau em que atribui status público a grupos de interesses organizados”*. Ainda, segundo o autor, a corporatização aumenta de acordo com os seguintes fatores: *“a) grau em que os recursos de uma organização de interesses são supridos pelo Estado (subsídios diretos, isenções fiscais, filiação compulsória etc.); b)*

¹⁰ Essa seria uma das formas de regulação setorial destacada por Schmitter, a qual se denomina “associações de negócios”. Outra seria os “acordos de cavalheiros” ou “clubes”. Para maiores detalhes, veja Soto; op.cit: 46/47 e Schmitter, 1988: 30/31.

¹¹ Sendo os GIP a forma mais acabada do neocorporatismo, conclui-se que a tendência das sociedades modernas é caminhar para este modelo, pelo menos em seus setores mais dinâmicos. Na verdade, o neocorporatismo apresenta aí uma contraposição ao argumento neoliberal. O afastamento do Estado, através da desregulamentação, não implicaria um processo de desorganização do capitalismo, em que a competição nos mercados determinaria os segmentos privilegiados, inclusive, eventualmente, em termos de políticas públicas. Ao contrário, o neocorporatismo representa um afastamento do Estado, porém cedendo lugar às organizações privadas, que, assumindo funções públicas, se incumbiriam de organizar os mercados.

¹² Claus Offe é adepto de vertente estruturalista denominada classista, que vê o neocorporatismo como um método de redução de conflitos classistas, através da atribuição de “status semi-político” a organizações de interesses ligadas ao capital e ao trabalho. Por outro lado, Schmitter, Cawson e Lehmann, também estruturalistas, enfatizam aspecto político-organizacional.

o grau em que o alcance da representação é definido por meio de decisão política; c) grau em que são reguladas as relações internas entre os membros da base e os executivos da organização; e d) grau em que as organizações de interesse são licenciadas, reconhecidas e convidadas a assumir um papel na legislação, planejamento e implementação da política” (Offe, 1989: 243).

Dois outros modelos de interação entre organizações de interesses e Estado que podem também encaixar no perfil neocorporatista são reconhecidos por Schmitter, mas diferenciados do GIP. Nesses dois modelos encontram-se também elementos do neocorporativismo, porém não caracterizando-se um GIP como acima descrito. Um deles é o “governo de subordinação”, que *“se encontra quando um Estado - geralmente sob mandato autoritário - cria, coopta ou controla uma organização de interesse e pode, portanto, usá-la para coagir seus líderes ou membros”* (Schmitter, 1985: 60). Neste caso, o Estado “apropria-se” (ou “estatiza”) das organizações privadas, exercendo seu poder controlador. No GIP, diferentemente, o Estado se limita a reconhecer e autorizar essas organizações, exercendo certo controle sobre elas e concedendo-lhes o monopólio de representação.

O outro modelo é denominado por Schmitter de “governo privatizado”, no qual *“uma organização - quase sempre monopolista - coloniza um organismo particular do Estado e pode, assim, fazer uso privado de seus poderes públicos para ditar normas, conceder subsídios, etc”* (op. cit: 60). Schmitter não desenvolve com detalhes as características deste modelo, uma vez que sua preocupação maior são os GIP. Entretanto, é interessante fazer algumas observações sobre este, para melhor caracterizá-lo, uma vez que alguns autores em estudos de casos referentes ao Brasil têm identificado essas características nas relações entre agentes privados e o setor público.

Vários autores, como reconhece Schmitter, têm despendido esforços para caracterizar este modelo. Um que pode ser destacado é Alan de Janvry. Segundo este autor, a luta entre grupos de interesses para ter acesso às políticas públicas acaba levando à cooptação de determinadas instituições públicas e, conseqüentemente, ao fracionamento

do Estado, processo este que denomina de “balcanização” do setor público e seus serviços. O autor enfatiza que *“determinados produtos tornam-se pesadamente protegidos e dotados com suporte institucional como se fossem produtos básicos, em razão de grupos de interesses ganharem o controle de instrumentos do Estado que condicionam o desenvolvimento capitalista desses produtos”*. (De Janvry, 1981: 193). Dentre os diversos países e produtos citados para exemplificar, o autor inclui o caso, no Brasil, da Federação dos Produtores de Trigo (FECOTRIGO), que é objeto de nosso estudo.

Neste processo de “balcanização” (ou “privatização”) do Estado, este não perderia a condução global do desenvolvimento econômico, uma vez que teria personalidade própria. Mas isso levaria a uma “tendência para uma considerável instabilidade das políticas públicas, dependendo de que a ‘balcanização’ seja feita por uma ou outra aliança”. Ou seja, o grupo que se apropria de parte do aparelho de Estado poderia manipular as políticas específicas em seu próprio interesse, fazendo com que possam ocorrer conflitos e incoerências no conjunto das políticas. Neste modelo os grupos apropriam-se de instituições públicas com o objetivo principal de obter proveito próprio, e não de assumir comprometimento com as políticas públicas. Neste caso, as organizações representativas seriam desprovidas de interesses público, prevalecendo seus interesses próprios.

Nota-se, portanto, uma certa inversão na relação entre organizações privadas e o Estado quando comparamos esses modelos. No GIP, há uma certa ênfase quanto ao “uso” de organizações privadas como instituições públicas, no sentido de estas assumirem funções públicas. Isso permite que as organizações privadas passem a exercer influência na definição de políticas públicas ao mesmo tempo que assumem responsabilidades em suas implementações, caracterizando-se aí o que se pode chamar de “mão dupla” de interesses (ou conveniência mútua) No modelo de “governo privatizado” ocorre o “uso” de instituições públicas por organizações privadas. Caracteriza-se, nesse caso, uma “mão única” de interesse, isto é, de apropriação (ou privatização) de instituições públicas por segmentos privados específicos visando exclusivamente seus próprios interesses.

Originalmente a abordagem neocorporatista foi elaborada procurando estabelecer um instrumental teórico para uma análise mais global da governabilidade nas sociedades capitalista liberais modernas. Posteriormente foram sendo feitas adaptações para que se pudesse interpretar a problemática de políticas mais específicas. Destacam-se três fases do desenvolvimento da abordagem neocorporatista. *“Se num primeiro momento as análises do neocorporatismo estiveram relacionadas ao nível macrossocial, referidas à problemática original de entender as novas estruturas políticas produzidas na fase do capitalismo monopolista ou organizado e, posteriormente, voltada para a explicação da governabilidade nas sociedades capitalista avançadas, progressivamente o foco da atenção foi se deslocando para os estudos setoriais de intermediação de interesses e de processos de elaboração e implementação de políticas”*. (Araújo e Tápia, 1991: 19).

Tal mudança no nível de análise deveu-se ao fato observado das especificidades de políticas públicas direcionadas para determinados ramos, setores e indústrias, as quais foram geradas e implementadas em economias avançadas, em muitos casos, através de arranjos neocorporatistas. Assim, tem-se o nível macro, que corresponde a arranjos macrocorporatistas, relacionados com o intercâmbio envolvendo organizações de classe de nível nacional para definição e implementação de políticas macroeconômicas. Além desse, tem-se, no extremo oposto, o nível micro, correspondendo a arranjos microcorporatistas, referindo-se ao intercâmbio envolvendo firmas (sem participação de organização) na definição de políticas pontuais.

No nível intermediário, tem-se o mesocorporatismo, que privilegia o intercâmbio entre agências públicas e associações representativas de interesses de determinados segmentos econômicos (ou categorias) na elaboração e implementação de políticas para setores específicos. A este nível há uma agregação de interesses intermediários, organizados em representações de interesses setoriais.

Para Cawson “há dois pré-requisitos para a existência do mesocorporatismo: 1) *capacidade organizacional por parte dos interesses setoriais; (...) 2) falta de disposição ou mobilidade por parte do Estado para assumir um papel diretivo ou para confiar nos processos de mercado para produzir os fins desejados.*” (citado em Araújo e Tápia, 1991: 21). Em relação às associações de interesses, suas propriedades e características podem ser estudadas pela identificação das seguintes relações: “a) *examinando as relações entre as organizações e destas com seus membros; b) examinando as relações entre as organizações de interesses e as agências estatais; c) examinando a própria organização como sendo objeto de oportunidades e constrangimentos*”. (op. cit: 21).

Neste trabalho a análise corresponderá ao nível “meso”, pois a base do estudo é um complexo agroindustrial, que pode ser inserido na conceituação de “setor” da abordagem neocorporatista, como veremos. A análise abarcará instituições privadas intermediárias, isto é, organizações representativas de interesses dos segmentos componentes do Complexo Tritícola. Analisaremos as relações entre as organizações intermediárias inseridas no CAI; as relações entre elas e as agências públicas da esfera decisória; e, ainda, a capacidade de representação e participação na execução da política tritícola. Portanto, é um estudo que utiliza aquele conceito à semelhança da abordagem mesocorporatista, ao usar o conceito de “setor”.

Ainda sobre a abordagem neocorporatista é interessante explicitar alguns elementos que favorecem o aparecimento e a persistência de sua prática na elaboração/implementação de políticas públicas. Soto resenha estes elementos, subdividindo-os em dois grupos: no nível geral e no nível intermediário (ou setorial).

Dentre os primeiros pode-se destacar o aparecimento de grandes organizações privadas e públicas, implicando o surgimento de novos centros de poder “*sem cuja colaboração os governos podem ver obstaculizada a aplicação de suas políticas*” (Soto, 1992: 48). Ocorre, portanto, nesse caso, uma interdependência entre organizações privadas e públicas, limitando a atuação unilateral (o que seria semelhante à “conveniência mútua” entre essas organizações). Mas é de fundamental importância o poder das

organizações privadas no sentido de regular a conduta de seus membros, articular os interesses setoriais e particulares e influenciar nas decisões de políticas.

Outro elemento é a diferenciação interna nas classes sociais em face da multiplicidade de identidades e lealdades; ou seja, o aparecimento de uma multiplicidade de interesses. Isso leva a um terceiro elemento, que seria a *“reestruturação do sistema de representação de interesses através de organizações funcionalmente especializadas segundo critérios setoriais e com pretensão de monopolizar seu âmbito de representação”*.(op.cit: 49)

A monopolização da representação de interesses por organizações privadas tem na ação do Estado um fator fundamental. A este, em última instância, cabe selecionar e conceder *“status semipúblico”* às organizações privadas, legitimando-as frente ao processo de tomada de decisões e, conseqüentemente, contribuindo para o monopolização da representação para determinado segmento. Esse seria o quarto elemento, que se caracterizaria como uma *“intervenção corporatista do Estado”*, e que impulsionaria as tendências neocorporatistas. Essas instituições privadas, à medida que assumem responsabilidades na tomada de decisões e sua implementação, contribuem decisivamente para a *“governabilidade”* do sistema, limitando o aparecimento de conflitos insolúveis. A *“governabilidade”* seria o quinto elemento de estímulo às práticas neocorporatistas.¹³

No nível intermediário, baseado em Cawson (1985), Soto aponta vários fatores que favorecem ou não o aparecimento e persistência do neocorporatismo. O primeiro é a *“natureza do produto”*, que condicionaria as *“formas de organização de interesses e os sistemas de regulamentação econômica setorial”*.(Soto, 1992: 49). O autor cita como exemplo o mercado de leite na Grã-Bretanha, que *“constituiria um caso paradigmático de GIP, no qual organizações intermediárias tomam funções de política pública no sistema de comercialização do produto”*, e a indústria de laticínios na Alemanha, na qual *“identifica três tipos básicos de regulamentação corporatista”*: a regulamentação

¹³ Ainda dentro dos fenômenos de caráter geral que incentivam as práticas neocorporatistas Soto cita *“a defesa de interesses nacionais”* (nacionalismo), referindo-se ao estímulo para a prática neocorporatista no sentido de ganhos no mercado internacional.

privada pura no interior das organizações privadas; a do Estado em apoio à formulação e implementação da regulamentação privada, e a das organizações privadas colaborando na formulação e execução da política pública” (op. cit. 51 - veja pé de página. nº 54).¹⁴

O segundo é a “presença de empresas multinacionais”, que, sendo significativa em determinado setor, pode impedir o desenvolvimento de uma organização de interesse que detém o monopólio da representação. No caso em que detem grande poder de mercado há tendência a negociar diretamente com agências do Estado (microcorporatismo), e não através de organizações.¹⁵

O terceiro fator é o “grau de competitividade internacional”, que, no caso de concorrência externa, pode levar os segmentos expostos a se organizar demandar intervenções protecionistas do Estado¹⁶, favorecendo o desenvolvimento de acordos corporatistas.

Soto (1992) ainda enumera outros três elementos que influenciam as práticas mesocorporatistas: a proporção relativa de firmas multiprodutos, a maturidade tecnológica do setor, e o grau de concentração econômica dentro do setor.

¹⁴ Considerou-se interessante explicitar estes exemplos para, posteriormente, fazer-se um contraponto com o caso do trigo. É indiscutível a importância deste produto tanto em termos econômicos e sociais (alimento básico e de grande peso na estrutura alimentar da família brasileira, além do peso nos índices de preços) quanto político (importância histórica do abastecimento regular do produto em diversos governos), o que seria um fator para incentivar a prática neocorporatista neste Complexo.

¹⁵ No segmento da indústria moageira do CAI-Trigo temos a presença de grandes empresas multinacionais, com destaque para a Bunge e Born, que detinha quase 30% da moagem de trigo, na década de oitenta.

¹⁶ Uma das principais demandas do segmento produtivo do trigo, através de suas cooperativas, centrava em medidas protecionistas à produção nacional.

3.2 Instituições públicas intermediárias e grupos de interesse

Do exposto na seção anterior, particularmente no modelo de “Governo de Interesse Privado”, que corresponde à manifestação mais avançada do neocorporativismo, constata-se, de um lado, a importância das organizações privadas tanto na representação de interesses e elaboração de políticas quanto na sua implementação. Ao assumir “status semipúblico”, nada impede que as organizações privadas, embora possam estar atuando em função de algum interesse público, possam simultaneamente, estar visando interesses de seus membros. Sendo organizações reconhecidas oficialmente e com acesso às esferas decisórias do Estado, há uma tendência em manipular os poderes públicos a favor de seus interesses. Porém, essas organizações, em contrapartida, ao assumir “status semipúblico”, devem dar algo em troca, principalmente na fase de implementação das políticas.

Por outro lado, as instituições públicas envolvidas no processo decisório, embora atuando em função de algum interesse público, são possíveis de agir visando também seus próprios interesses. Enfim, as políticas públicas são resultado de um intercâmbio político (concertação) no qual está inserida a realização de interesses mútuos; isto é, do setor público e de grupos privados.

Há, portanto, uma reciprocidade de interesses na interação entre instituições públicas e privadas. Mais especificamente, o apoio de uma organização privada a um órgão público pode ser fundamental para o seu fortalecimento (ou mesmo sobrevivência), significando para aquela maiores benefícios públicos (subsídios, isenções etc.).

Nesta seção buscaremos elementos adicionais para melhor caracterizar a interação entre órgãos públicos e organizações privadas, procurando apreender as formas nas quais estas instituições atuam visando seus próprios interesses. Isso permitirá melhor qualificar os “interesses de governo” e os “interesses de funcionários”, bem como verificar como se entrelaçam com “interesses privados”.

Procuramos estes elementos adicionais em trabalhos de autores que investigaram casos específicos da realidade brasileira no período pós-64.¹⁷ Essa preocupação justificase pelo ambiente no qual surge o Decreto-lei 210, de 1967, que regulava o Complexo Tritícola. Nesse período há peculiaridades na forma de expansão do Estado brasileiro. Constata-se que, o *“autoritarismo no Brasil pós-64 reforçou significativamente o aparelho de Estado como arena privilegiada no processo de tomada de decisão”* (Silva, 1987:76). Há certa unanimidade em torno da coexistência de um processo altamente centralizado de tomada de decisões paralelamente a uma atomização e especialização de canais para absorção de demanda de grupos de interesses específicos, através das agências públicas. Isso estaria de acordo com a observação de Martins (1985) de *“que a expansão recente do Estado se realiza através de um movimento integrado tanto por forças centripetas (concentração de recursos financeiros e de decisões normativas no nível do Governo Federal) como forças centrífugas (agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para alocação desses recursos e aplicação desses)”* (Martins, 1985: 43). Mais especificamente, teríamos, de um lado, uma centralização na cúpula do Governo Federal (ou da Presidência da República) das decisões no nível macro e de diretrizes globais a serem seguidas, principalmente para atividades consideradas estratégicas, e, outro lado, paralelamente, a proliferação de agências públicas especializadas que, embora limitadas em suas decisões pelas diretrizes ditadas pela cúpula central, detêm ainda um amplo campo de ação na tomada de decisões para determinados setores.¹⁸ Nesse nível caracteriza-se, portanto, uma fragmentação da estrutura político-institucional.¹⁹ Um dos fatores que contribuíram para essa estrutura político-institucional fragmentada foi, sem dúvida, a *“descaracterização dos partidos políticos como canal primordial de acesso dos grupos organizados à esfera política”*, não tendo, portanto, *“capacidade efetiva de influir no processo decisório”* (Diniz, 1992: 35/36).

¹⁷ Bochi e Diniz (1972, 1991); Diniz (1989, 1989a) Santos (1987, 1989) Faixão e Prates (1981).

¹⁸ No caso do Complexo Tritícola, como veremos, o DETRIG e o CETRIN, criados especificamente para “administrar” a política para o setor, destacavam-se neste processo.

¹⁹ Considerando a cúpula do poder, esta fragmentação traz um benefício no sentido de contribuir para maior autonomia do centro de decisões, o qual estaria menos vulnerável às demandas de grupos de interesses, que seriam canalizadas primeiramente para os escalões intermediários. (Para outros benefícios e custos dessa centralização/fragmentação, ver Cerqueira e Boschi, 1977: 172/173).

O importante a apreender é que, vista a burocracia estatal como um todo, ocorre a *"coexistência de uma dinâmica excessivamente centralizadora nas instâncias decisórias superiores, por um lado, e descentralizadora, por outro. A dinâmica descentralizadora tem como consequência uma excessiva especialização de áreas de competência das decisões situadas nos escalões intermediários da estrutura do poder"*. (Boschi e Cerqueira, 1978: 102).

Este formato da estrutura de poder decisório nos leva a procurar melhor caracterizar dois pontos básicos. O primeiro refere-se aos conflitos interburocráticos no interior do Estado envolvendo as instituições públicas. O segundo refere-se às formas particulares de interação entre segmentos privados e agências públicas especializadas.

Os conflitos interburocráticos tendem a se acirrar com a proliferação das agências públicas, que vão sendo criadas para atuar em áreas específicas de atividades (ou regiões)²⁰. A partir da criação, procuram se fortalecer politicamente, para defender seu campo de atuação ou mesmo expandi-lo. Algumas delas se firmam e adquirem alto grau de autonomia nas decisões. A multiplicação e o fortalecimento de algumas agências tendem a levar à superposição de funções, contrapondo à perda de autonomia e esvaziamento (ou mesmo extinção) de outras. Resulta-se daí uma concorrência interburocrática na qual as agências envolvidas têm que contar com um corpo de funcionários fiéis aos seus objetivos, fundamental para a própria sobrevivência.

Vejam os segundo ponto, relacionado às formas particulares de interação entre segmentos privados e agências públicas especializadas. Do ponto de vista das instituições públicas, essas têm interesses próprios a serem extraídos da relação com os segmentos privados das respectivas áreas de atividades. É certo que o envolvimento e o apoio de grupos de interesses são elementos importantes para a sobrevivência e fortalecimento de órgãos públicos intermediários e, conseqüentemente, um reforço na competição interburocrática. Além disso, o apoio de grupos privados organizados é um elemento

²⁰ Algumas agências foram criadas por iniciativa dos próprios governos, enquanto outras têm origem na ação de grupos de interesses ligados a determinadas áreas de atividades ou regiões. Outras, ainda, surgiram de desmembramentos de instituições já existentes. Esses são os casos, como veremos, do DTRIG e CIRIN, departamentos criados a partir de uma instituição já estruturada, respectivamente da SUNAB e Banco do Brasil, para se dedicarem exclusivamente ao trigo.

importante para que as agências públicas se firmem diante do poder central, o que possibilita alcançar maior autonomia decisória (sem, contudo, caracterizar enfrentamento ao poder central, mas maior autonomia concedida). À medida que as agências burocrática se fortalecem e ganham maior autonomia, os grupos privados são estimulados a apoiá-las, criando uma dinâmica contínua e estreitando os vínculos entre ambos.

Mas o apoio dos segmentos privados às agências públicas para estas se firmarem no poder decisório tende a levar ao desvirtuamento de sua “função pública”, podendo resultar em ineficiência, cooptação e, até mesmo, corrupção. A busca do alcance de seus interesses próprios pode fazer com que as agências públicas se tornem mais vulneráveis às investidas de grupos privados visando proveito particular. Pode-se dizer que isso implicaria uma situação “próxima à privatização”, pois as agências públicas ainda teriam certo grau de autonomia.

Neste ponto é interessante recorrer aos conceitos de “interesses de governo” e “interesses de funcionário”²¹ da abordagem neocorporatista. Segundo Schmitter, *“os ‘interesses de governo’ podem ser definidos estruturalmente em termos de necessidades de assegurar a reprodução do modelo existente de determinação de cargos públicos e das regras estabelecidas para alcançá-los e, conjunturalmente, em termos de necessidade de manter o controle sobre estes postos”*. (Schmitter, 1985:54). Conforme o autor *“os arranjos neocorporatistas seriam mais facilmente promovidos ou tolerados pelos ‘interesses de governo’ nos casos em que ‘não haja ameaças às normas do regime ou aos recursos de sua incumbência’* (idem, pg 55). Neste caso, admite-se que “interesses de governo” estariam promovendo arranjos neocorporatistas em torno de uma política pública, procurando obter resultados que favoreçam a população, para que a opinião pública dê respaldo ao fortalecimento ou à continuidade de um governo ou de um determinado regime.

²¹ Há ainda os “interesses de Estado”, que, segundo Schmitter, são “difíceis de definir e de medir”. Esses seriam mais gerais e poderiam ser identificados em dois âmbitos: “os definidos pelas relações com outros Estados (soberania) e os definidos pelo exercício da autoridade legítima não apenas em relação à repressão mas, principalmente, a sua capacidade de legislar (Soto, 1992: 28). Os interesses de Estado se confundem com os de funcionários, governantes e grupos que giram em torno dele (Belik, 1993: 9).

Os “interesses de funcionários”, em seu aspecto estrutural, relacionam-se ao interesse de perpetuar um conjunto de identidades institucionais, modelos de contratação, normas culturais e carreiras profissionais que definem seu status particular dentro da sociedade”. (Schmitter, 1985: 55). Neste sentido, pode-se dizer que os “interesses de funcionários” se confundem com os interesses da própria instituição de perpetuação no poder decisório.²²

Segundo Schmitter, poder-se-ia encontrar muitos casos em que arranjos neocorporatistas foram incentivados por funcionários de órgãos públicos. De acordo com o autor, “como resposta a suas necessidades concretas de informação, aceitação, legitimidade e apoio frente a outros grupos concorrentes, os funcionários tratam de cooptar seus clientes e encontrar sistemas de representação úteis para seus propósitos” (op. cit: 53).

Porém, adverte o autor que, “provavelmente, os funcionários não estariam dispostos a compartilhar o poder de decisão com organizações de interesses e, sobretudo, entregar-lhes a autoridade e os recursos materiais necessários à execução dos acordos” (op. cit: 53). Isto porque, “as tendências no neocorporatismo a diluir os limites entre instituições públicas e privadas... e, em casos extremos, a assumir a responsabilidade da aplicação da política (por parte das instituições privadas) poderiam ser interpretadas como contrárias aos interesses dos funcionários no longo prazo”. (op. cit: 55).

Assim, do lado dos funcionários/instituições há interesse em acordos neocorporatistas, porém não chegando ao extremo de abrir mão de seu poder de decisão e, mesmo, da execução de determinada política. Os acordos seriam firmados levando-se em conta determinados limites; ou seja, a manutenção de certa autonomia da instituição pública.

²² Para simplificar, estamos considerando que os interesses de funcionários se confundem com os interesses da instituição pública em que estão alocados. Porém, deve-se ressaltar que internamente há interesses individuais entre os funcionários (burocratas) que refletem na atuação do órgão (Veja Boschi e Cerqueira, p. 100 e seguintes). Schmitter também identifica os interesses de funcionários associados aos da instituição.

Do ponto de vista das organizações privadas há também interesses próprios a serem extraídos da interação com as agências públicas. Particularmente no contexto de um poder central fechado, essa seria a forma pela qual os grupos privados procuram ter acesso às decisões de políticas públicas específicas. Através de instituições públicas intermediárias especializadas grupos privados têm maiores possibilidades de atendimento a determinadas demandas (dependendo do grau de “autonomia relativa” dada às agências pelo próprio poder central), como também um canal de acesso (ou ressonância) aos escalões superiores de decisão.

Nessa interação pode ocorrer o chamado processo de “privatização” de agências públicas, quando “usadas” por grupos privados, tendo em vista unicamente seus próprios interesses. *“Ao penetrarem no aparelho estatal, sob a influência de contatos informais ou através da pressão de organizações empresariais, os interesses particulares passavam à esfera pública, insinuando-se nas instâncias governamentais e dando origem à privatização de segmentos expressivos do Estado”* (Diniz, 1992: 35). Neste sentido, a privatização poderia ter um sentido de “mão única”, desconsiderando os “interesses de governo”.

Tal processo extremo, todavia, pode não chegar a ocorrer desde que as instituições públicas não seja destituídas de autonomia e seus interesses tenham que ser considerados. Essa autonomia relativa das instituições públicas em muitos casos é resguardada pelo próprio poder central (principalmente em regimes autoritários), a quem elas teriam que prestar contas. Além disso, o “uso” abusivo de instituições públicas pode não ser estratégico para organizações privadas, o que pode colocar em risco a legitimidade do órgão e da própria decisão.

Não existindo tal processo de “privatização” na interação entre instituições públicas e privadas estabelecem-se tanto um jogo de interesses mútuos, de acordo com a abordagem neocorporatista, quanto vínculos que retratam uma “conveniência mútua”, em que ambos os lados procuram se fortalecer. As agências públicas, ao oferecer certa permeabilidade aos interesses privados e ao conceder “status semipúblico” às suas

organizações, procuram o apoio dessas últimas e, assim, se fortalecem politicamente para a defesa de concorrentes e para se manterem na estrutura de poder. As organizações privadas procuram manter os privilégios de interferência nas políticas públicas e obter concessões para seus membros.

Nesse caso, organizações, privadas poderiam assumir, em contrapartida, funções na implementação de políticas públicas, como a conformação e controle de seus membros, e, em alguns casos, na execução direta de algumas tarefas. Porém, isso deve ter um limite que não represente o enfraquecimento do órgão público envolvido.

Há, neste caso, uma coalizão de interesses que levaria a acordos pactuados conforme uma sistemática de “reciprocidade de apoio”, objetivando ganho de poder de ambos os lados. *“Tais vínculos traduzem, a um só tempo, tanto o poder dos grupos interessados no atendimento de suas demandas quanto o poder dos decisores no sentido de reforço ou manutenção de suas posições estruturalmente definidas”* (Boschi e Cerqueira, 1978: 99). Como consequência desta vinculação, as instituições privadas seriam “trazidas para dentro do Estado”, através dos órgãos estatais, inclusive incorporando à sua dinâmica aquela vinculação. Criam-se, assim, núcleos solidários de interesses envolvendo setores públicos e privados no interior do próprio Estado. O que resultaria na canalização e solução dos conflitos de interesses no interior do próprio Estado.

Isso *“impediria o alargamento do escopo do conflito e seu desdobramento para fora do âmbito dos grupos diretamente envolvidos... que implica restringir sua visibilidade e seu poder de contágio”* (Diniz, 1992: 37). A maior “invisibilidade” dos conflitos tende a levar as articulações através de vínculos informais entre segmentos privados e o Estado, como reconhece a abordagem neocorporatista. A resolução dos conflitos se dá no interior do aparelho de Estado (com certo controle desse), através de determinadas agências governamentais, que se tornam o “locus” privilegiado para tal.

3.3 Complexo agroindustrial e setores na abordagem neocorporatista

A partir da década de setenta, quando se consolidam os diversos Complexos Agroindustriais, a dinâmica do agro nacional passa por uma profunda transformação, em face da crescente integração da agricultura com os demais setores da economia. A agricultura torna-se, assim, mais fortemente integrada ao circuito de acumulação, porém heterogênea, deixando à margem alguns produtos, regiões e produtores. Apesar dessa heterogeneidade, as diversas atividades inserem-se no esquema global de reprodução em que as características assumidas pela evolução da agricultura decorrem, direta ou indiretamente, da dinâmica determinada pelo conjunto dos Complexo Agroindustriais.

Mesmo as atividades agrícolas inseridas em diferentes Complexos possuem dinâmicas distintas em função da maior ou menor integração e das inter-relações com os demais setores. Essas diferenciações também iriam alterar as decisões de políticas públicas. As políticas voltadas para a agricultura como um todo cederiam lugar a políticas direcionadas para determinados produtos, levando-se em conta as interações com as demais atividades interligadas. Ou seja, as políticas públicas envolvendo atividades agrícolas passariam a ser pensadas em função do complexo em que estivessem inseridas. Novos interesses estariam em jogo, eclodindo conflitos e envolvendo grupos privados de diferentes atividades, o que viria a afetar as formas de decisão do Estado.

Com a consolidação dos CAI, exige-se nova forma de participação do Estado, que passa a ter que administrar interesses de grupos distintos envolvidos em cada um dos Complexos e a arbitrar as contradições internas aos mesmos. Tal constatação estaria de acordo com a abordagem neocorporatista que identifica um deslocamento das decisões de políticas públicas do nível global para níveis intermediários; ou seja, as políticas públicas "setorializadas" cada vez mais assumem importância, por levar em conta as especificidades dos "setores". No caso brasileiro especificamente, alguns fatores levaram à emergência de políticas setoriais, podendo-se destacar: a) a falência do Estado como financiador de todas as atividades, indiscriminadamente; b) a impossibilidade de manutenção de políticas gerais contemplando toda a agricultura, como ocorria, por

exemplo, com o Sistema Nacional de Crédito Rural; c) maturidade e organização de grupos de interesses setoriais com demandas específicas.

O conceito de “setor” na abordagem neocorporatista nada tem a ver com o conceito tradicional no qual se compartimentaliza a agricultura, indústria, comércio e serviços. *“O setor está se transformando na unidade de análise relevante no capitalismo moderno... Com os setores há um retorno, uma nova valorização das políticas nacionais, ainda que setoriais. Não se trata, porém, do setor na sua forma de agregado estatístico tradicional - como a agricultura ou indústria - pois este já perdeu sua relevância analítica”* (Belik, 1992: 12/13).

Para Schmitter, os setores *“são um dado artificial, cujos membros e limites são o resultado de uma escolha, não de um dado de fato”*. Em outros termos, *“os setores devem ser considerados como estruturas sociais, cujas configurações são determinadas conjuntamente pela percepção e pelas decisões dos atores... Nem todos os setores são organizados como mercados, havendo uma grande variedade de mecanismos e de arranjos, mais ou menos formalizados, para regular as trocas e as transações no interior e fora dos limites setoriais”* (Araújo e Tápia, 1991: 22).

Segundo Belik, o conceito de setor *“provém de uma construção idealizada: agrupa-se propositadamente segmentos sociais reunidos sob forma de grupos de interesses, sindicatos, associações, agências governamentais ou outros, em torno de objetivos comuns e denomina-se este conjunto de setores”* (Belik, 1992: 15).²³

Deve-se ressaltar que a conceituação de “setor” abre a possibilidade de incluir o Estado como elemento participante diretamente ou através de políticas públicas. Inclusive admite-se a possibilidade de o Estado participar da formação de um determinado setor, beneficiando-o através de políticas públicas específicas. Neste caso, poderíamos ter a formação de um setor fortemente induzido pelo Estado, dependendo de sua relevância para o mesmo ou da força política dos segmentos componentes daquele setor. Os setores

²³ Belik, além da conceituação de “setor” segundo a abordagem neocorporatista, faz uma extensa resenha procurando comparar os conceitos de setores, Filières, Agroindústria e Complexo Agroindustrial (Belik, 1992: 12 a 22).

também podem ser formados “espontaneamente” pelos atores privados, através de um movimento interno em torno de um objetivo comum. No primeiro caso, tem-se uma formação “de cima para baixo”, no segundo, uma formação “de baixo para cima”.

É de conformidade com esta conceituação mais ampla de setor da abordagem neocorporatista que se pode incluir a noção de complexo agroindustrial. Ou seja, considera-se este “*como resultado histórico da constituição de uma estrutura de organização e representação de interesses, e das suas relações com o Estado... Essa noção de Complexo facilita o tratamento das relações entre atividades econômicas diversas, com o propósito de captar a dinâmica das configurações de força e as oportunidades organizativas... Adicionalmente, permite entender melhor o processo de elaboração e implementação de políticas públicas específicas, elemento indispensável na explicação da dinâmica dos distintos Complexos*” (Soto, 1992: 39). A partir desta noção de complexo, pode-se incorporar o Estado como um de seus elementos e a dimensão política do jogo de interesses na elaboração de políticas públicas particulares.

Ao que parece, o uso de determinados conceitos extraídos do instrumental neocorporatista pôs fim à polêmica em torno do debate sobre a utilização do conceito de Complexo como unidade de análise.²⁴ “*É dentro dessa nova abordagem... que pretendemos situar a noção de Complexo como resultado histórico de uma concertação de interesses entre instituições públicas e privadas, num determinado nível (ou âmbito) organizacional. Ela nos permite ver os complexos como verdadeiras máquinas de organizar interesses no quadro das relações conflituais entre segmentos da iniciativa privada e o Estado, priorizando e até mesmo incluindo/excluindo atores que por razões estritamente econômica deveriam ou não fazer parte de uma dada estrutura produtiva. Ela nos permite entender melhor, entre outras coisas, o processo de elaboração e de implementação dessas políticas públicas específicas, um dos elementos centrais, a nosso ver, na explicação das dinâmicas particulares dos distintos Complexos*” (Graziano da Silva, 1991: 21).

²⁴ Este debate está reproduzido em Belik, 1992: 22 a 27. Veja também o excelente trabalho de Graziano de Silva, 1992.

No caso do nosso estudo específico não há como negar que a política tritícola, especialmente pós-67, através do DL-210, foi pensada e implementada considerando o Complexo Tritícola como um todo, isto é, considerando os diversos segmentos de diferentes atividades interligadas através de uma cadeia produtiva (atividades do segmento de produção, comercialização, industrialização e mercado final). Veremos também que o CAI-Trigo foi se conformando a partir de interesses conflituosos entre seus vários segmentos com a participação decisiva do Estado na mediação desses interesses e na soldagem entre seus segmentos. Não há como negar que a política tritícola deva ser examinada levando-se em conta os vários segmentos do Complexo.

4 Conclusões

Vimos inicialmente neste capítulo que, a partir da década de setenta, consolidam-se vários Complexos Agroindustriais, levando o Estado a procurar novas formas de intervenção. Políticas públicas passam a ser formuladas levando-se em conta as especificidades de cada Complexo. Isso faz com que os segmentos componentes dos Complexos se organizem em associações representativas, aumentando a capacidade reivindicatória junto ao Estado. Além disso, intensifica-se os conflitos de interesses internos em cada Complexo. Ao Estado caberia, também, conciliar esses conflitos internalizados, utilizando-se de políticas públicas, arbitrando preços e margem de comercialização, concedendo subvenções, subsídios, etc. Disso resultaria uma interpenetração entre organizações privadas e instituições públicas, na busca da harmonização de interesses no interior de cada Complexo e da “soldagem” entre os seus elos componentes.

Apresentamos ainda a abordagem neocorporatista que será o referencial teórico utilizado neste trabalho. Desta abordagem focalizaremos o nível intermediário. Ou seja, serão focalizados os arranjos mesocorporatista de geração/implementação de políticas envolvendo organizações representativas de interesses de segmentos específicos com o Estado, enfatizando, neste caso, as instituições públicas intermediárias especializadas inseridas no escalão decisório.

Considerou-se conveniente explorar algumas análises voltadas para a realidade brasileira que procuram enfatizar o papel de instituições públicas intermediárias em face da característica de expansão da máquina do Estado, com a multiplicação do número dessas instituições com grande poder decisório. Ou seja, procurou-se ressaltar a importância do papel das instituições públicas na elaboração/implementação de políticas e “locus” privilegiado de mediação de conflitos de interesses setoriais. Isto permitirá melhor identificar e caracterizar os conceitos de “interesses de funcionários” e “interesses de governo” da abordagem neocorporatista.

No neocorporatismo há uma concentração de esforços visando a apreender o papel e a importância das organizações representativas de interesses privados na tarefa de “substituir” o Estado em determinadas tarefas; ou seja, de assumir uma “função pública” através da delegação de “status semipúblico”. Os elementos adicionais incorporados a esta análise permitem identificar o quanto essas organizações privadas estariam incorporando “interesses públicos”.

As organizações privadas podem vir “carregadas” de um viés objetivando ao alcance de concessões e privilégios com vistas à satisfação de interesses exclusivos. Nesse caso, o Estado não seria “suficientemente forte” para evitar a cooptação de suas instituições e funcionários por interesses privados, chegando a uma situação “próxima da privatização” de determinadas instâncias intermediárias de poder. Isso se torna possível pela permeabilidade dos órgãos públicos, que também têm interesses próprios (ou “interesses de seus funcionários”) no sentido de se reforçarem na estrutura de poder.

Há, portanto, interesses mútuos envolvidos, os quais estariam mais ligados à manutenção de privilégios e sustentação de poder público e decisório de ambos os lados. Em outros termos, tem-se a formação de um “núcleo de poder”, composto por instituições públicas (e seus funcionários) e organizações privadas, inserido dentro do aparelho de Estado. Caracteriza-se, portanto, uma coalizção de interesses que se sustenta com base na reciprocidade de apoio entre instituições públicas e privadas.

O caso extremo é a situação proposta no modelo GIP de “diluição” dos limites de ação entre instituições públicas e organizações privadas quando essas assumissem “status semipúblico”, em substituição ao Estado. Na verdade, há uma “via dupla de interesses” na elaboração e implementação de políticas. Do lado do Estado, suas instituições e funcionários procuram se fortalecer no poder. Além disso, a participação das organizações privadas interessa ao Estado para a harmonização na condução de políticas, inclusive na resolução de eventuais conflitos. As instituições públicas, entretanto, seriam relativamente fortes para não se deixarem levar ao extremo de “privatização”, pois conservariam certa autonomia frente aos grupos privados, suficiente para que seus interesses sejam também considerados no intercâmbio político.

Aos grupos privados é importante a estreita vinculação com o Estado para obter privilégios e concessões. Porém, para esses há interesse em sustentar as instituições públicas fortalecidas, o que representaria a possibilidade de continuar a influenciar nas decisões de políticas. Ou seja, haveria um limite, imposto pelas próprias organizações privadas, para “usar” as instituições públicas na busca de seus interesses.

Vamos utilizar os conceitos explicitados neste Capítulo na análise que se segue para identificar o papel dos diferentes agentes, públicos e privados, na condução da política para o CAI-Trigo e as formas de interação entre esses agentes no processo decisório e de implementação das decisões. Antes, porém, faremos uma caracterização preliminar do Complexo Triticola, para que se possa ter uma visão do campo onde atuam estes agentes e seus interesses.

CAPÍTULO III

COMPLEXO TRITÍCOLA: Uma Primeira Caracterização

1 Introdução

Este capítulo faz uma descrição preliminar do Complexo Tríticola salientando seus componentes e os fluxos que existem entre eles. Especial atenção será dado àqueles segmentos que mais se destacaram e à importância fundamental do Estado, através de suas agências públicas especializadas no CAI-Trigo.

Outro aspecto importante a ser abordado serão os condicionantes impostos pelo mercado internacional que, de alguma maneira, repercutiram no Complexo Tríticola nacional. Esta análise se faz de forma sucinta, focalizando especialmente os “Acordos do Trigo” entre Brasil/Estados Unidos, tendo como base a PL-480, que geraram impactos importantes no nível interno. Quando as importações por essa via vieram a se esgotar, o Estado aparece definindo uma política específica para todo o Complexo Tríticola através de decreto, mais especificamente o DL-210.

Na seqüência, faz-se a análise do DL-210, identificando-se a política nele definida, com a busca da regularização do abastecimento de trigo através da auto-suficiência, que seria o objetivo perseguido, com uma certa obsessão, pelos governos militares. Procurar-se-á, por fim, identificar os impactos das medidas impostas por aquele decreto, destacando-se os reflexos principais no segmento produtivo, na indústria de moagem e no mercado consumidor final.

2 Caracterização preliminar do CAI-Trigo

Neste item será feita uma caracterização preliminar do Complexo Agroindustrial Tríticola identificando seus componentes e destacando aqueles de maior relevância na

cadeia produtiva. Essa caracterização refere-se ao período de vigência de DL-210, isto é entre 1967 a 1990, ano em que foi revogado aquele decreto.

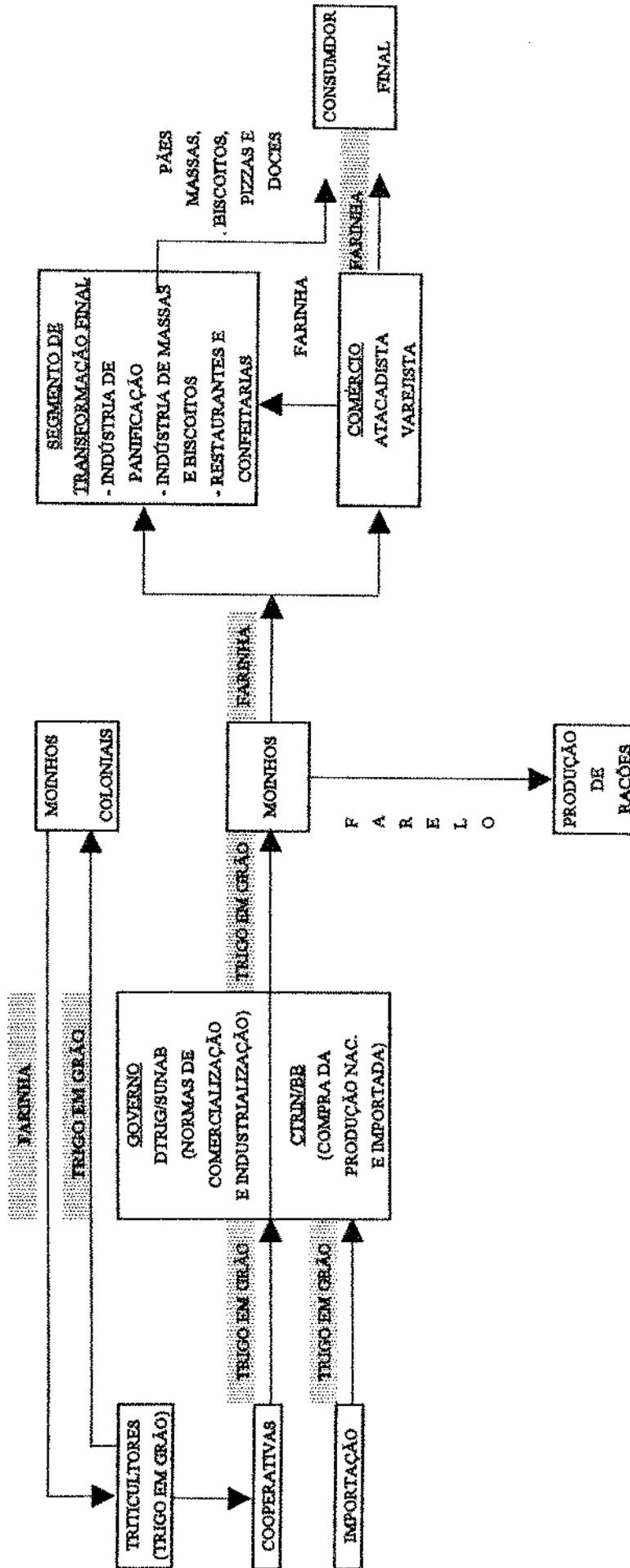
Ao se considerar um Complexo Agroindustrial como referencial de análise, devemos levar em conta todos os seus elementos constitutivos, envolvendo a produção agrícola, o beneficiamento e sua transformação, a produção de bens de capital e insumos industriais para a agricultura e os serviços financeiros e comerciais. Advirta-se, porém, que nem todos esses elementos serão considerados nesta análise, tais como as indústrias produtoras de bens de capital e de insumos para a agricultura e fornecedores de máquinas e implementos para o segmento moageiro. Isso não implicará em prejuízo relevante para a nossa análise, pois tal segmento estaria mais influenciado pela dinâmica do setor industrial, e não exclusivamente pelas relações com o CAI-Trigo, embora desempenhe papel relevante para a triticultura).¹ Feitas estas ressalvas, elaborou-se o esquema gráfico 3.1 para melhor visualizar os segmentos componentes do CAI-Trigo e descrever os fluxos que existem entre eles.

O Decreto-Lei 210 (DL-210), de 1967, reafirmava o papel chave do Estado no CAI-Trigo ao ratificar a estatização da comercialização do cereal nacional e importado e o rígido controle da industrialização. Assumiriam posição estratégica o Departamento do Trigo (DTRIG) da SUNAB e o Departamento de Comercialização do Trigo (CTRIN) do Banco do Brasil.² Ao primeiro caberia ditar as normas de comercialização e industrialização (fixação de preços do trigo em grão, da farinha e dos derivados, cotas de moagem etc.) e exercer uma rigorosa fiscalização em todos os segmentos do Complexo, inclusive impondo punições àqueles que não seguissem as regras estabelecidas. Ao CTRIN caberia a execução da política em relação à compra da produção de trigo nacional e das importações necessárias (a parcela a ser importada era determinada pelo DTRIG, sendo estabelecida pela diferença entre a previsão do consumo e da produção interna) e posterior revenda aos moinhos.

¹ Outra questão é que a política tritícola não incluía um componente para estes segmentos industriais.

² Posteriormente fizemos um retrospecto da política tritícola, onde ficará claro que as principais medidas adotadas através do DL-210 foram resultado de um processo histórico que se iniciou na década de quarenta. Com isto evidenciar-se-á, também, mais claramente as funções do DTRIG e CTRIN.

ESQUEMA GRÁFICO 3.1
 Esquema Representativo dos Segmentos Componentes do
 Complexo Triticola Nacional
 (de 1967 a 1990)



Elaboração: A.R.J

A compra do trigo nacional pelo CTRIN era realizada através da intermediação das cooperativas dos tricultores. Isso fazia com que grande parcela da produção nacional (estimada em cerca de 85%) fosse entregue pelos produtores às suas cooperativas. Apenas uma parte reduzida era encaminhada para os "Moinhos Coloniais", nos quais a farinha produzida destinava-se ao consumo dos próprios produtores.³ Todo o trigo (nacional e importado) comprado pelo CTRIN era encaminhado ao segmento moageiro obedecendo às cotas estabelecidas anualmente pelo DTRIG para cada unidade moageira com base na capacidade instalada e na previsão de consumo estimada por "Zonas de Consumo".⁴

Dos moinhos, quase toda farinha seguia para o segmento de transformação final (panificação, massas, biscoitos, restaurantes e confeitarias), restando uma pequena parcela para o comércio atacadista e/ou varejista. Atualmente estima-se que 60% da farinha destina-se para panificação, 13% para massas, 10% para biscoitos e 17% para outros usos, como doméstico, pizzas e doces⁵

Além da farinha a indústria moageira produz o farelo, elemento residual do processo de produção, que se destina à fabricação de ração para aves, bovinos, e suínos. É interessante ressaltar que, em razão do subsídio estatal dado ao cereal, principalmente após 1972, quando é criado "subsídio ao consumo", o farelo de trigo era a matéria-prima mais importante para a indústria de rações, concorrendo com o milho na alimentação animal.

Do exposto, cabe desde já chamar atenção para alguns pontos de fundamental importância para a análise que se fará posteriormente.

³ A moagem colonial era feita por pequenos moinhos localizados nas zonas rurais e cuja produção se destinava exclusivamente ao autoconsumo dos tricultores. A conceituação e o controle dos moinhos coloniais era também uma função do DTRIG/SUNAB.

⁴ O DL-210 definiu 8 "Zonas de Consumo" para todo o Brasil, cuja composição veremos posteriormente.

⁵ Estimativas feitas por Antenor Barros Leal, Presidente da ABITRIGO (Folha de São Paulo, 26/05/92).

Em primeiro lugar, destaca-se a presença marcante do Estado, no Complexo. Além de fixar preços em toda a cadeia de comercialização o Estado atuava diretamente na compra e venda do cereal nacional e importado. Era o único comprador da produção nacional e importada, e também o único vendedor de trigo em grão aos moinhos. Essa posição monopsônica e monopólica fazia com que a indústria moageira não dependesse do desempenho da triticultura nacional, uma vez que o abastecimento regular do grão era garantido pelo Estado, que recorria às importações para complemento das necessidades estimadas do consumo interno.

O segundo ponto a destacar é a importância das cooperativas no processo de comercialização do trigo em grão, na medida em que tinham exclusividade na venda do cereal ao Estado. Tal sistemática reforçou consideravelmente as cooperativas tritícolas, fazendo com que os produtores se associassem a elas compulsoriamente, uma vez que esta era a forma de vender o produto para o CTRIN, único comprador.

3 Condicionantes internacionais da intervenção estatal

Procura-se nesta seção situar a triticultura nacional frente ao mercado internacional, que, como se vera, colocou alguns condicionantes ao desenvolvimento interno da triticultura, com destaque para as questões relacionadas às formas de intervenção estatal, com rebatimentos sobre a produção e o consumo nacionais.

Desde meados da década de vinte observa-se uma sensível redução das exportações mundiais de trigo, em razão das campanhas para o auto-abastecimento nos principais países importadores da Europa e no Japão. Paralelamente, ocorria uma crescente produção nos países exportadores, avolumando-se os excedentes exportáveis. Esta constatação fez com que se intensificasse a intervenção estatal nesses países em defesa da triticultura, em face das perspectivas pouco animadoras de recuperação do mercado mundial, principalmente no ambiente da depressão dos anos trinta. Este foi um fenômeno observado nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Argentina,⁶

⁶ Sobre as transformações do comércio mundial veja Virgill et alii: 34 a 41.

estabelecendo-se definitivamente formas de relacionamento entre interesses privados dos tricultores e os Estados Nacionais.

Portanto, a partir dos anos trinta, estabeleceu-se definitivamente a participação estatal no setor trícola em diversos países, tanto exportadores quanto importadores. Nos primeiros procurava-se defender a produção interna, garantir a renda aos produtores e, ao mesmo tempo, promover a exportação dos excedentes. Nos países importadores, a intervenção estatal se dava no sentido de promover o auto-abastecimento pelo incentivo à produção interna e pela restrição às importações.

Essa tendência de crescente intervenção estatal no tricultura observada no contexto mundial seria também seguida pelo governo brasileiro, notadamente na segunda metade dos anos trinta, (Governo Vargas), visando a incentivar a produção nacional na busca de auto-suficiência do cereal.

No período pós-guerra ocorre uma tendência de crescimento na produção de trigo nos Estados Unidos, consolidando definitivamente a posição desse país como o maior produtor e exportador do cereal. Tal expansão teve como base o suporte governamental estreitamente vinculado aos interesses dos tricultores do país.

Já os governos dos países europeus e do Japão continuaram com uma política voltada para a auto-suficiência do trigo, sendo que alguns deles conseguiram tal objetivo. Essas transformações refletiram-se no fluxo das exportações dos países produtores/exportadores, principalmente os Estados Unidos. A solução encontrada pelos Estados Unidos (e também Canadá) foi buscar novos mercados na América do Sul, Ásia e África. Para exemplificar, a média anual das importações da América do Sul entre 1948 a 1952 era de 2.020 milhões de toneladas, passando para 5.352 milhões no período 1970-77 (dados extraídos de Virgill - 1983: 40).

É neste contexto que se deve entender a grande expansão das importações de trigo no período para a América do Sul, incluindo o Brasil, como também a origem dos

"programas de ajuda alimentar", desenvolvidos pelos países exportadores⁷ em especial os Estados Unidos, através da Public Law 480 (PL -480) de 1954, que incluía o trigo como o principal produto do programa.⁸ As exportações através da PL-480 permitiram canalizar os excedentes em condições especiais, contribuindo para aumentar o consumo mundial e, assim, expandir o mercado internacional. Para Burbach e Flynn, *"com a aprovação da Lei 480 em 1954 a ajuda alimentar foi institucionalizada como arma do imperialismo norte-americano no sentido de fortalecer as forças não-comunistas. Mas a PL-480, visava principalmente desenvolver futuros mercados comerciais para as exportações de cereais norte-americanos e resolver o problema dos crescente excedentes agrícolas dos EUA, despejando-os no exterior"* (Burbach e Flynn, 1980: 67). É certo que tal objetivo no Brasil foi alcançado, pois a partir dos "Acordos" há um crescente consumo de trigo, consolidando-o no hábito alimentar do brasileiro.

A expansão das importações brasileiras via a PL-480 teve impactos importantes no nível interno. O primeiro "Acordo Brasil/ Estados Unidos", foi assinado em 1956. Como consequência imediata cresceram as importações de trigo do Brasil de origem norte-americana. De uma participação média anual de 17% nos dez anos anteriores, essas importações passaram a representar 33% nos três anos seguintes.⁹ Tal resultado deveu-se às condições extremamente vantajosas dos "Acordos". Além de preços mais reduzidos, as condições de pagamento eram vantajosas. No "Acordo" firmado em 1956 o pagamento das importações poderia ser efetuado em moeda nacional num prazo de quarenta anos e juros de 4% a.a.

Os "Acordos do Trigo" repercutiram, negativamente na produção nacional. De 450.918 toneladas em 1955, a produção caiu para 200.813 toneladas em 1959. Naquele momento a auto-suficiência do cereal deixaria de ser o objetivo principal da política tritícola, exatamente pelas condições favoráveis do mercado internacional. Importações em condições vantajosas e oferta abundante seriam suficientes para se obter um

⁷ Planos de ajuda alimentar também foram desenvolvidos por Canadá e Austrália porém de magnitudes reduzidas em relação ao Programa dos Estados Unidos.

⁸ Para uma detalhada exposição da PL-480, ver Burbach e Flynn, 1980: 66 a 73.

⁹ Dados extraídos de Silva, 1989: 11.

abastecimento regular para o mercado interno. Essa foi a estratégia seguida pelo governo Kubitscheck entre 1956 e 1959.

As vantagens das importações sob a vigência da PL-480 desaparecem no final da década de sessenta, quando o sexto "Acordo do Trigo" (1966) impõe condições menos vantajosas para os empréstimos, elevando os juros e reduzindo o prazo de pagamento, devido à redução do excedente de trigo norte-americano.¹⁰

Pode-se associar o final dos "Acordos", em 1966, com a implementação do Decreto-Lei-210, em 1967. Ou seja, é exatamente quando as condições favoráveis do mercado internacional se esgotam que o governo brasileiro lança um decreto, impondo uma política tritícola, com o objetivo de promover o abastecimento regular através da auto-suficiência.

4 O Decreto-Lei 210 e seus principais impactos no CAI-TRIGO

A intervenção estatal na triticultura nacional data do início do presente século, quando algumas medidas esporádicas foram tomadas na tentativa de estimular a produção interna.¹¹ A partir dos anos trinta o Estado passa a atuar mais efetivamente, seguindo uma tendência que se processa ao nível mundial. Este processo intervencionista culminaria com o DL-210, de 1967, que vigorou durante vinte e três anos. A partir de então, tem-se uma estratégia coordenada de acompanhamento, intervenção, controle e fiscalização em todas as etapas do circuito produção - beneficiamento - distribuição - consumo do Complexo Tritícola.

Os principais objetivos do DL-210 foram:

a - priorizar o trigo nacional;

¹⁰ Os "Acordos" sob a vigência da PL-480 persistiram no período 1956/66. Porém, até início do anos setenta, há uma entrada residual do trigo nessa rubrica como resultado do último acordo de 1966 (Veja Silva, 1989: 11).

¹¹ A descrição das principais medidas para estimular a produção nacional de trigo no período é feita em Soares, (1980: 15/16).

b - regulamentar a comercialização, reforçando o poder monopolista do governo no mercado de trigo nacional e importado;

c - ampliar a capacidade de ensilagem dos moinhos;

d - impedir a expansão da capacidade de moagem do País, permitindo desmembramentos, incorporações e transferências através da venda de cotas-registro com autorização da SUNAB.

O objetivo maior do DL-210 era garantir o abastecimento regular do mercado de um produto tido como politicamente estratégico. O abastecimento regular do mercado consumidor (associado ao controle de preços dos derivados) relacionava-se ao fato de o trigo ter se tornado um produto de primeira necessidade, cujo consumo havia se ampliado no decorrer do processo de urbanização, alcançando elevado peso na estrutura de gasto familiar, especialmente nas classes de menor renda. Assim, a preocupação com o abastecimento regular de trigo tinha uma vinculação direta com o comportamento da opinião pública, o que não pode ser desconsiderado, mesmo em se tratando de um regime autoritário, pois tal fato estaria ligado à questão de legitimação do mesmo.

O DL-210 estabelecia uma série de exigências legais. O Quadro 3.1 apresenta aquelas de maior destaque, evidenciando o rígido controle que impunha aos segmentos do Complexo. O total domínio sobre o Complexo Triticola, assegurado formalmente pelo DL-210, através da estatização da comercialização e controle rígido da industrialização, permitiu ao Estado estabelecer várias modalidades de subvenções.

A Tabela 3.1 apresenta as estimativas das subvenções totais decorrentes do controle da comercialização do trigo a partir de 1967, quando passou a vigorar o DL-210. Uma rápida leitura dos valores totais dos subsídios permite algumas evidências. Observa-se que o subsídio eleva-se continuamente a partir de 1972, quando foi estabelecido explicitamente o "subsídio ao consumo". Os valores dos subsídios chegam ao seu máximo em 1980 (US\$ 1.226.400,60), quando diminui em 1981 e em 1982 (para

TABELA 3.1

BRASIL

PREÇOS E CUSTO FINAL DO TRIGO NACIONAL E IMPORTADO

E PREÇO DE VENDA AOS MOINHOS - ESTIMATIVAS SUBVENÇÕES TOTAIS

(1967/1989)

(Em US\$/TON)

ANO	TRIGO NACIONAL		TRIGO IMPORTADO		PREÇO DE VENDAS AOS MOINHOS (3)	CUSTO MÉDIO (4)	SUBSÍDIO POR TONELADA	TOTAL SUBSÍDIO (US\$1000) (5)
	PREÇO PAGO AO PRODUTOR	CUSTO TOTAL (1)	VALOR FOB	CUSTO TOTAL (2)				
	1967	116.75	148.07	62.53				
1968	103.15	132	57.96	93.63	77.48	97.12	19.64	56.641,76
1969	106.39	135	59.96	92.42	76.06	97.12	23.98	69.709,86
1970	102.62	131.37	60.78	92.42	87.81	100	21.00	63.693,00
1971	98.5	126.5	62.68	97.93	85.58	108.55	29.45	94.505,05
1972	98.56	126.5	78.7	98.71	85.57	115.03	37.07	125.185,39
1973	121.75	156.97	137.42	116.47	93.79	122.64	95.47	364.499,59
1974	194.42	242.86	192.72	209.04	105.18	189.26	117.46	483.465,36
1975	194.42	242.86	155.35	268.3	90.62	22.64	145.40	645.139,80
1976	181.64	227.75	132.7	221.34	72.56	236.02	146.58	742.281,12
1977	206.14	257.63	107.01	201.27	85.5	219.14	111.50	585.598,00
1978	212.19	263.89	125.32	166.3	79.72	197.02	125.35	697.667,60
1979	172.3	216.75	162.67	184.84	59.84	205.07	178.81	1.090.025,76
1980	197.34	246.34	184.64	221.06	43.81	238.65	190.30	1.226.400,60
1981	248.98	308.37	177.49	241.92	110.45	234.11	133.89	816.022,48
1982	272.75	333.11	169.12	243.21	135.86	244.29	177.16	707.060,60
1983	207.65	259.54	159.57	232.57	104.27	253.02	154.41	921.210,06
1984	228.49	284.17	149.65	223.67	107.08	258.68	119.43	763.515,99
1985	251.01	311.21	141.11	213.67	114.28	226.51	239.80	1.465.477,80
1986	237.89	295.28	97.09	205.68	77.98	321.21	141.03	1.017.954,54
1987	185.34	233.17	93.98	154.89	103.4	219.01	137.16	911.702,52
1988	183.78	231.33	104.14	177.15	191.36	240.56	48.64	310.274,56
1989	177.01	223.33	163.37	234.5	198.72	231.84	33.12	227.335,68

Fontes: CFP, CTRIN, SUNAB, CACEX - Elaboração Ramalho JR.

(1) Inclui Frete Armaz./Moinho, ICM, Custo Armazenagem e Comissão BB;

(2) Inclui Fretes, Seguro, Taxa CACEX, Desp. Portuarias 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.

US\$ 816.022,48 e US\$ 707.060,60, respectivamente) em face da intenção do governo em reduzi-lo gradualmente, eliminando-o em três anos. Nota-se, entretanto, pelos dados, que tal não ocorreu. Elevou-se novamente o valor total do subsídio já a partir de 1983 para US\$ 921.210,06, continuando a crescer progressivamente, atingindo um novo pico em 1985, no valor de US\$ 1.465.477,80. Somente, a partir deste ano, há uma redução contínua naqueles valores.

4.1 Impactos no segmento produtivo

O DL-210 fortaleceu e agilizou o papel do Estado ao adotar políticas mais efetivas de incentivo à produção nacional.¹² A centralização de poder no Departamento do Trigo (DTRIG) deu-lhe grande autonomia para fixar os preços pagos aos produtores, possibilitando efetuar correções imediatas, atendendo às pressões originárias do segmento. Portanto, através daquele instrumento legal foi possível a proteção da produção interna do cereal, impedindo que os preços do mercado externo refletissem negativamente sobre a mesma, possibilitando estabelecer níveis de preços mais elevados para o produto nacional em relação ao produto importado (veja Tabela 3.1).

Mesmo em períodos nos quais os preços pagos aos produtores nacionais foram reduzidos, ocorrendo uma aparente “desproteção” à produção interna, na realidade tal fato não ocorria, uma vez que as importações eram estatizadas, evitando-se, dessa forma, a concorrência com o produto nacional.¹³ Além disso, o DL-210 estabeleceu princípios básicos priorizando a aquisição do produto nacional com a complementação do trigo de origem estrangeira. Ou seja, toda a produção nacional tinha mercado garantido, em face da obrigatoriedade de sua compra pelos moinhos, intermediada pelo Governo Federal.

¹² O segmento produtivo, na mesma época, foi também beneficiado pela política de crédito rural abundante e subsidiado. As subvenções através do DL-210, ampliaram os incentivos à produção interna.

¹³ Segundo Silva, “houve subsídio de preço final ao trigo nacional entre 1964 a 1971; entre 1972 e 1981 houve uma “desproteção” ao produto, e a partir de 1982 o subsídio de preço final à produção doméstica se eleva, sendo o ápice em 1986... A autora chega a tal conclusão calculando a taxa de “Proteção Nominal a Produção” utilizando o câmbio oficial e o câmbio de paridade. (Silva, 1989: 55).

Como resultado deste protecionismo ocorreu um aumento considerável na área plantada e na produção, inclusive com a expansão para novas regiões no condições edafoclimáticas mais propícias, principalmente em áreas localizadas no Estado do Paraná¹⁴ (veja Tabelas 3.2 a 3.4). Assim, o Brasil passava a depender cada vez menos das importações para o seu abastecimento interno. Enquanto em meados dos anos sessenta, as importações eram responsáveis por cerca de 80% do abastecimento interno, em 1989, para um consumo estimado em 7,1 milhões de toneladas, a produção interna supria 5,7 milhões, ou seja 81% do consumo nacional (veja Tabela 3.5).

Mas a menor dependência das importações se, por uma lado, representava aspecto positivo, por outro, havia um complicador. Ao se elevar a produção nacional, o governo era obrigado a comprar toda a produção nacional, o que implicava a mobilização de elevadas somas de recursos governamentais. Além disso, os preços pagos aos produtores nacionais eram mais elevados do que o produto importado. Como exemplo do diferencial de preços, o produtor brasileiro recebeu em 1988 o equivalente a 189 dólares por tonelada do trigo, ao passo que importava-se o produto da Argentina, Estados Unidos e/ou Canadá por um preço em torno de 104 dólares a tonelada (FOB), além de esquemas de financiamentos com prazos e juros mais favorecidos (veja Tabela 3.1).

Em que pese a maior produtividade média por área alcançada, em razão da expansão da cultura para regiões mais propícias, como o oeste paranaense, o protecionismo ao segmento produtivo resultou numa certa acomodação dos produtores no sentido de não incentivar mudanças no processo produtivo e no nível de produtividade por hectare, implicando em custos relativamente elevados, em especial nas regiões produtoras mais antigas, comparativamente aos padrões internacionais mais avançados.

¹⁴ Pela Tabela 3.3, verifica-se a extraordinária ascensão da lavoura do trigo no Paraná a partir de 1974, inclusive superando o Rio Grande do Sul na década de oitenta, antes o maior produtor nacional. Verifica-se também a elevada produtividade média, quando comparada com os demais estados produtores. É interessante notar a evolução da lavoura no Estado do Mato Grosso, que passa a figurar, na década de oitenta, como o terceiro maior produtor do país.

TABELA 3.2BRASIL: EVOLUÇÃO DA CULTURA DO TRIGO
(1965/1991)

ANO	BRASIL		
	ÁREA	PRODUÇÃO	RENDIMENTO
	(1000 Ha)	(1000 ton)	Kg/Ha
1965	355	222	625
1966	385	298	775
1967	831	629	757
1968	970	856	882
1969	1407	1374	976
1970	1895	1844	973
1971	2269	2011	887
1972	2320	983	424
1973	1839	2031	1104
1974	2471	2858	1156
1975	2931	1788	610
1976	3541	3220	909
1977	3453	2066	658
1978	2811	2691	956
1979	3830	2927	764
1980	3122	2702	865
1981	1919	2209	1151
1982	2825	1819	644
1983	1879	2237	1190
1984	1741	1956	1124
1985	2670	4323	1619
1986	3898	5638	1447
1987	3455	6099	1765
1988	3441	5549	1613
1989	3260	5295	1624
1990	2681	3093	1154
1991	1995	2921	1464

Fonte: Dados Básicos - IBGE - Anuário Estatístico

TABELA 3.3

EVOLUÇÃO DA CULTURA DO TRIGO SEGUNDO PRINCIPAIS ESTADOS PRODUTORES
 PRODUÇÃO E RENDIMENTO FÍSICO
 PERÍODO 1965/1991

ANO	PARANA			RIO GRANDE DO SUL		
	PRODUÇÃO		RENDIMENTO	PRODUÇÃO		RENDIMENTO
	(1000 ton)	%	Kg/ha	(1000 ton)	%	Kh/ha
1965	6	2,8	592	206	92,79	635
1966	14	4,69	910	268	89,93	782
1967	75	11,92	843	482	76,63	732
1968	114	13,32	919	665	77,69	877
1969	220	16,01	948	1066	77,58	994
1970	172	9,33	983	1448	78,52	986
1971	240	11,93	903	1747	86,87	1050
1972	92	9,35	245	567	57,68	309
1973	385	18,96	1128	1536	75,63	1119
1974	915	32,01	1386	1690	59,13	1079
1975	444	24,83	555	1234	69,01	650
1976	1161	36,06	930	1809	62,42	900
1977	1257	60,84	907	690	33,39	453
1978	1050	39,01	781	1505	55,92	1210
1979	1621	55,38	1098	982	33,55	490
1980	1350	49,96	938	1016	37,6	748
1981	915	41,42	1166	1072	48,53	1187
1982	1025	56,34	872	482	26,49	370
1983	1066	47,65	1140	797	35,63	1114
1984	1087	55,57	1310	611	31,23	965
1985	2642	61,11	2039	1002	23,18	1032
1986	2950	52,32	1515	1739	30,84	1452
1987	3318	54,4	1932	1783	29,23	1786
1988	3250	58,57	1831	1403	25,28	1386
1989	3150	59,49	1704	1262	23,83	1644
1990	1399	45,23	1164	1169	37,79	1183
1991	1826	62,51	1687	683	23,31	1106

Fonte: Dados Básicos - IBGE - Anuário Estatístico

TABELA 3.5
BRASIL: CONSUMO INTERNO DE TRIGO(1)

(Em 1.000 toneladas)

ANO	COTA ANUAL DO CONSUMO PREVISTO	ABSORÇÃO PELOS MOINHOS				TOTAL	CONSUMO PER CAPITA
		Trigo Nacional		Trigo Estrangeiro			
		Volume	%	Volume	%		
1967	3.000	364	15	2.040	85	2.404	27.76
1968	3.000	693	24	2.191	76	2.884	32.27
1969	3.000	1.146	39	1.761	61	2.907	31.50
1970	3.090	1.700	56	1.333	44	3.033	31.82
1971	3.200	1.602	50	1.607	50	3.209	33.43
1972	3.450	1.646	49	1.731	51	3.377	34.21
1973	3.550	699	18	3.098	82	3.797	37.43
1974	4.200	1.695	41	2.421	59	4.111	39.48
1975	4.422	2.471	56	1.966	44	4.437	41.41
1976	4.850	1.537	43	3.527	57	5.064	46.00
1977	5.694	2.613	50	2.639	50	5.252	46.39
1978	5.694	1.593	28	4.063	72	5.656	48.59
1979	5.850	2.477	41	3.619	59	6.096	50.96
1980	6.600	2.093	31	4.709	69	6.802	55.30
1981	6.000	2.137	35	3.960	65	6.097	49.17
1982	5.890	1.637	27	4.399	73	6.035	47.59
1983	5.500	1.891	32	4.075	68	5.966	46.00
1984	5.800	1.769	28	4.624	72	6.393	48.21
1985	6.400	1.805	30	4.306	70	6.111	45.09
1986	7.282	4.680	65	2.538	35	7.218	52.15
1987	7.000	4.049	61	2.598	39	6.647	47.00
1988	6.520	5.192	81	1.187	19	6.379	44.17
1989	7.100	5.741	84	1.123	16	6.864	46.56

Fonte: DETRIN/SUNAB

(1) não incluído o consumo de semente.

Em relação aos níveis internacionais a produtividade na triticultura é ainda considerada baixa. Para alguns autores isso pode ser creditado ao desvio de crédito destinado ao custeio do trigo para a formação de capital de giro no inverno, para o cultivo da soja no verão ou mesmo para outros fins. Outros autores apontam para o fato de que, “apesar de importantes resultados obtidos pelas pesquisas agronômicas desenvolvidas no País, sobretudo em relação a variedades de trigo mais adaptadas às condições de solos ácidos, o surgimento de novos biótipos de fungos patogênicos impôs limites à expansão da produtividade” (Silveira e Futino).

4.2 Impactos no segmento moageiro

Para o segmento moageiro, o DL-210 trouxe amplos benefícios, na medida em que foi favorecido com a criação do sistema de cotas-registro, através do qual a distribuição do cereal era proporcional à capacidade de moagem registrada e comprovada. Tal sistemática implicava, em primeiro lugar, a garantia aos moinhos do fornecimento da matéria-prima pelo Estado. Em segundo lugar, criava-se de imediato um “capital fictício” para os moinhos através do alto valor monetário das cotas-registro¹⁵. Paralelamente, aquele decreto eliminou a possibilidade de expansão da capacidade de moagem, através da proibição da instalação de novos moinhos e da ampliação da existente.

O DL-210 estabelecia em definitivo a estatização da comercialização do cereal. Com isso, todo o custo de movimentação do trigo, importado e nacional, era assumido pelo Estado que se comprometia a entregar a produção no pátio dos moinhos sem ônus para esses. O produto aí estocado constituía o estoque regulador do Governo Federal, sendo o custo financeiro deste também de responsabilidade do Estado, cabendo aos moinhos apenas os custos equivalentes à sua cota semanal. Portanto, os moinhos, além da garantia do fornecimento do cereal, eram isentos dos custos de movimentação da matéria-prima e, conseqüentemente, dos riscos inerentes à comercialização, significando também a liberação de capital de giro. Além disso, ao estimar a demanda de farinha por “Zona de

¹⁵ ... O valor dos registros dos 179 sócios vitalícios (moinhos) do “clube do bolinha” girava em torno de 600 milhões de dólares, montante superior ao valor do parque industrial destas indústrias - (Pih, - 1989: 21). O autor estimava o valor da cota em 40 mil dólares por tonelada de beneficiamento (ou registro)

Consumo”, combinando com a distribuição do trigo em relação à capacidade de moagem registrada, o Estado proporcionava aos moinhos mercado garantido e cativo para colocação do produto industrializado, limitando a concorrência dentro de uma mesma área geográfica (zonas de consumo)

A liberação de capital de giro foi um grande “achado” para os moinhos, pois este é um dos custos mais importantes da atividade, particularmente numa economia com altas taxas de juros e de inflação. Isto, na verdade, importava numa significativa subvenção aos moinhos. Mais ainda, sabe-se que os moinhos foram também beneficiados com volumosos empréstimos para investimentos, principalmente através do BNDES, durante toda a década de setenta. Para se ter uma idéia das condições destes empréstimos é ilustrativa a estratégia de “nacionalização de moinhos estrangeiros” utilizada pelo Moinho Santista da B y B. Uma das vantagens *“proporcionada pela condição de empresa de capital privado nacional (embora os acionistas estrangeiros da B y B, mantivessem o poder de decisão do Moinho Santista) é que a empresa está credenciada a desfrutar de regalias oficiais e, mesmo, de recursos de agências governamentais, como BNDES, CEF, BB etc”*. (citação extraída de “Vantagens da Nacionalização” elaborado pela própria B y B - citado em Coradini, 1982: 84.)

Embora proibisse a expansão da capacidade de moagem, o DL-210 permitia fusões e incorporações, que resultou em um processo de reestruturação do segmento moageiro. Destaca-se neste processo a concentração da moagem através da gradativa incorporação dos moinhos menores pelos maiores. Ocorreu aí uma sistemática em que os moinhos de maior porte adquiriam as cotas dos de menor porte, desativando-os e transferindo o direito de moagem ou cotas de produção para os centros consumidores.¹⁶

Para se ter uma idéia do processo de concentração, entre 1967 a 1987 ocorreu uma redução de 54% no número de moinhos, que passaram de 371 para 179 no período (Tabela 3.6). A excessiva concentração favoreceu aos grande grupos econômicos,

¹⁶ Nota-se que o custo de transporte, o qual era assumido integralmente pelo governo, deixava de ser variável importante na decisão da localização dos moinhos. Antes do DL-210 era mais conveniente a localização dos moinhos próximo aos centros produtores pois, sendo o custo do frete fixo por peso, o custo médio por tonelada do produto processado seria menor do que do trigo em grão.

destacando-se as empresas transnacionais, sendo que apenas um dos o grupos, Bung y Born (argentino, com filiais em outros países), que controlava moinhos em vários estados brasileiros, detinha cerca de 23% das cotas de moagem no segmento.¹⁷ (Tabela 3.7) A partir do DL-210, observou-se no segmento moageiro uma intensa concentração de capitais, através da fusão de moinhos, prevalecendo grandes grupos econômicos, resultando numa estrutura rígida e cartelizada, em que as cotas-registro, pelo seu alto valor comercial, tornar-se-iam, também, uma barreira intransponível à entrada de novas unidades produtivas concorrentes.

O segmento moageiro não deixou de ser beneficiado, também, através do “subsídio ao consumo”, instituído a partir de 1972. Isto porque essa política iniciava-se com a venda do produto nacional ou importado aos moinhos a preços mais baixos do que os preços de compra efetuados pelo governo, arcando, o Estado, com os custos relativos a esse diferencial, bem como a todas as despesas de comercialização. Como exemplo, em 1980, auge do subsídio, os moinhos pagavam apenas 18% do custo do trigo para o governo.¹⁸

Entretanto, a concessão de benefícios para os moinhos advindos do subsídio ao consumo é cercada de controvérsias. Para exemplificar, colocaremos aqui duas opiniões distintas. Soares, ao analisar a função dos moinhos no repasse da subvenção aos consumidores, conclui que *“a subvenção concedida ao trigo em grão não atingiu o consumidor no nível que seria esperado, uma vez que a crescente produção de farinhas especiais impediu que aproximadamente um terço do subsídio chegasse aos consumidores e porque a sistemática de distribuição da farinha de trigo possibilitou o surgimento do mercado paralelo do produto...”* Os resultados do autor indicam ainda

¹⁷ Sobre a evolução do número de moinhos, veja Soares - 1980: 23 a 30 e Silva - 1989: 109 a 113. Veja ainda o interessante trabalho de Moraes Neto, 1989, que identifica a estrutura industrial concentrada, indicando os grupos econômicos no segmento moageiro

¹⁸ O cálculo é feito pela divisão das colunas (3) e (4) da tabela 3.1.

TABELA 3.6
BRASIL
NÚMERO DE MOINHOS SEGUNDO REGIÕES

Regiões	Número de moinhos		Variações (%) 1987-1967
	1967	1987	
N, NE, CO RJ, ES E MG(1)	33	31	6
SP E PR	64	38	41
SC E PR	289	110	62
BRASIL	386	179	54

Fonte: Portaria SUPER nº 1471 de 20/12/1967. (Silva, 1987: p. 108)

(1) Agrupamento feito por Silva (1992) devido à homogeneidade da estrutura industrial regional e inclui zonas de consumo que contornam regiões geográficas, entre aquelas formadas pelos estados mencionados.

TABELA 3.7**PRINCIPAIS GRUPOS ECONÔMICOS NO SETOR MOAGEIRO DE TRIGO, BRASIL, 1987**

GRUPOS ECONÔMICOS	Capacidade de Moagem Registrada (ton/24h)	%
Bung Y Bornl	4.109.664	23,31
Macedo Dias	1.953.711	11,00
Grumar	1.025.100	5,81
Pam Sistema	906.032	5,14
J. Alves Verissimo	378.344	2,15
Indigena	363.895	2,06
Pullman	360.000	2,04
Minetti e Cia Ltda1	307.944	1,75
Sadia	262.472	1,49
Cesarin	262.472	1,49
Carfepe	197.156	1,12
Yercissatti Part. Ltda	179.833	1,02
Bras Wey	171.193	0,94
Total dos Grupos	10.477.816	59,32
Brasil	17.478.086	100,00

Fonte: IPARDES (1988)

(1) Grupo de capital Argentino.

que os moinhos tiveram grande lucratividade no período, especificamente de 1973 em diante. Na sua opinião, *“este fato tem importância fundamental para a compreensão das transformações do setor, a ponto de admitir que a lucratividade dos moinhos está na essência destas transformações, e pode explicar as demais alterações complexas, anteriormente apontadas, ou seja: a) a crescente participação de grupos econômicos no setor; b) a paralisação do processo de redução do número de moinhos; c) a expansão da capacidade de ensilagem dos moinhos”*.(Soares, 1980: 79 a 95 e 101/102)

Manifestando opinião contrária Silva¹⁹ conclui que: a) *“a elevação das margens brutas e mark-up não implica, necessariamente, em absorção do subsídio ao consumo pela indústria de moagem de trigo como um todo, mas implica que os aumentos de custos de trabalho efetivamente verificados nessa indústria não foram repassados ao consumidor”*; b) *“a absorção do subsídio ao consumo de trigo, apesar de existir, como em qualquer caso de subsídio geral, não parece ter sido suficientemente relevante, de modo a tornar o conjunto da política passada inadequada. Muito pelo contrário, pode-se dizer que a indústria moageira como um todo perdeu lucratividade, ao invés de ganhar, durante o período em que o subsídio ao consumo foi mais sistemático e elevado”*. (Silva, 1989: 126)

Entretanto, Silva concorda que *“a convivência de grandes plantas industriais (predominantes), geralmente associadas a grupos econômicos com vantagens de custos operacionais, financeiros e de distribuição, com moinhos de tamanho muito reduzido, com desvantagens de custos, sugere que a estrutura de preços para farinha e farelo foi tal que, ao permitir a permanência dos pequenos produtores no mercado, gerou significativos lucros para os grandes”* (Silva, 1989: 127) Além disso, é certo que a estatização da comercialização, ao garantir para todos os moinhos o suprimento regular de matéria-prima e com lucratividade nas vendas do produto processado, contribuía para

¹⁹ Soares analisa a evolução do lucro bruto com base nos preços e proporções da moagem mix de produto final sobre o trigo em grão, no período 65/73, ao passo que Silva analisa a evolução entre preços, lucros e margens de lucros, para as indústrias de moagem, massas, biscoitos e panificação, no período 65/87 - veja Silva (1989) Cap. 7: 129 a 154

a configuração da estrutura industrial da moagem, com a permanência de pequenos moinhos.

Assim, pode-se concluir que o controle estatal sobre o setor moageiro foi bastante eficiente, em termos de garantia de abastecimento regular de farinha de trigo, em todo o território nacional. Todavia, cristalizou uma estrutura industrial incompatível com a dinâmica dos diversos mercados regionais, mantendo nos mercados do sul minúsculos moinhos com desvantagens de custos operacionais e no Norte, Nordeste e Centro-Oeste cativos para grandes grupos econômicos da região.

4.3 Impactos no mercado de consumo final

As normas estabelecidas no DL-210 possibilitaram, em 1972, a criação do “subsídio ao consumo”. Naquele ano, os preços internacionais do produto elevaram-se drasticamente, em face do brusco aumento dos fretes marítimos, em decorrência da crise do petróleo. Internamente ocorreram fortes pressões inflacionárias, devido ao esgotamento da capacidade ociosa advinda do rápido crescimento econômico ocorrido no período imediatamente anterior, bem como de um componente inflacionário externo. Frente a essas pressões e ao já considerável peso que representava os derivados de trigo nos índices de preços, foi criado o chamado “subsídio ao consumo”. Consistia na compra do trigo, importado e nacional, pelo governo e sua posterior revenda aos moinhos a preços mais baixos, resultando, desde então, operações com elevado ônus para o Tesouro. Isto permitia um controle mais rígido dos preços da farinha no atacado e, principalmente, dos derivados ao nível do varejo, possibilitando a venda desses produtos a preços subsidiados no mercado consumidor final.

Procurando quantificar os benefícios que os consumidores obtiveram com essa política, Silva chega a interessantes conclusões. Verificou que antes de 1972 já havia um incentivo implícito ao consumo de trigo, através da redução dos custos de importação, sendo que, a partir daquele ano o subsídio torna-se significativo. Constatou ainda que, “a partir de 1975, embora houvesse passado o choque dos preços do petróleo no mercado

internacional, a política de subsídio ao consumo do trigo permaneceu, atingindo proporções maiores do que no período do choque propriamente dito, sendo o seu auge nos anos de 1980 e 1982". (Silva, 1989: 70 a 80). A partir de 1982, ao exacerbar-se a crise financeira do Estado e com a redução da entrada de recursos externos abre-se a discussão sobre a retirada do subsídio ao consumo, sendo essa, inclusive, uma das exigências do FMI para que se promovesse o ajuste interno da economia. Embora tenha ocorrido a partir daí uma redução no seu nível, em face de uma estratégia adotada pelo Governo para sua eliminação gradual até 1983, na verdade o subsídio permaneceu até fins da década, como se observa na Tabela 3.1.

A manutenção dos preços dos derivados de trigo no mercado final em níveis relativamente baixos após 1972, resultou no aumento considerável do consumo daqueles produtos, fortalecendo a tendência já detectada desde meados dos anos cinquenta, contribuindo para a fixação dos mesmos no hábito alimentar do brasileiro. Com efeito, em 1972 o consumo per-capita de trigo situava-se em torno de 34,21Kg/ano, chegando, em 1980, no auge do subsídio, a 55,30Kg/ano (veja Tabela 3.5).

Há que se considerar que o aumento no consumo não se deveu apenas à manutenção de preços baixos dos derivados de trigo no mercado final. Para Soares, uma explicação adicional seria também o intenso processo de urbanização que ocorrera no país nas últimas décadas. Segundo o autor, *"o principal resultado das equações de procura foi a indicação de que a urbanização e o preço da farinha de trigo são as duas variáveis independentes mais importantes para explicar o aumento do consumo"* (Soares, 1980: 65). Silva também concorda com a importância da urbanização nesta questão, quando afirma que: *"a mudança nos hábitos alimentares em favor do trigo é, então, uma característica comum dos países subdesenvolvidos em decorrência do processo de urbanização e das condições extremamente vantajosas da aquisição de trigo americano, e não apenas mais uma distorção da política econômica brasileira especificamente, embora esta tenha reforçado a tendência do mercado internacional".(Silva, 1989: 87/88)*

Outra questão a ser colocada é sobre os grupos de renda que mais se beneficiaram do “subsídio ao consumo”. Este é um ponto em que há divergências entre alguns autores. Para Soares, “ao verificar-se a distribuição dos benefícios do subsídio ao consumo, relacionando-os com os níveis de renda, vê-se que a aquele subsídio favoreceu relativamente mais aos consumidores de maior renda, não sendo aceito o argumento de que tal política visasse favorecer, primordialmente, a população de baixa renda”. Entretanto, o autor admitia que *“nas áreas urbanas e metropolitanas a subvenção teve importante papel social, ao beneficiar as classes de menor renda, em razão do elevado peso dos derivados nos orçamentos domésticos destas classes no item alimentar”* (Soares, 1980, 75, 100 e 101).

Utilizando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares da FIPE para o município de São Paulo, Silva chega a conclusões um pouco diferentes. *“Em relação ao aspecto distributivo do subsídio ao consumo, verifica-se que este beneficiou mais as classes de menor renda, tanto em termos absolutos (quantidade consumida) como em termos relativos (participação nas despesas). Em termos relativos, os derivados de trigo representam 6% de despesa da classe de menor renda, caindo para 0,6% na classe de maior renda no município de São Paulo em 1981/82. Além disso, verifica-se que o subsídio de preço fez com que a participação dos derivados nas despesas das famílias no município de São Paulo caísse em todas as classes de renda entre 1971/72 e 1981/82. Porém isso ocorre de modo mais acentuado nas classes de renda baixa e média”. Mais adiante a autora conclui “que o efeito-renda do subsídio de preço ao consumo foi notável nas classes de menor renda, onde as despesas de alimentação são mais pesadas - cerca de 59% na classe de menor renda caindo para 15% na de maior renda, em 1971/72. Isto significa que, com a redução do preço dos derivados de trigo, houve uma liberação de renda proporcionalmente maior para as classes que originalmente dispndiam mais com esse produto, gerando, por parte delas, uma ampliação de consumo em geral e dos produtos de trigo, em particular”.* (Silva, 1989, 76 e 90)

5 Conclusões

Constatou-se que a presença estatal no CAI-Trigo brasileiro tornou-se mais efetiva na década de quarenta, seguindo uma tendência observada ao nível mundial tanto nos países exportadores quanto importadores. Nestes últimos, em sua maioria, tal presença se fazia no sentido de alcançar a auto-suficiência no abastecimento do cereal, estratégia que também orientou o governo brasileiro à época.

A busca da auto-suficiência foi temporariamente abandonada na segunda metade dos anos cinquenta, quando o governo Kubitschek, aproveitando-se da PL-480, consegue importações em condições vantajosas, através do primeiro “Acordo do Trigo”, firmado com os Estados Unidos em 1956. Isto possibilitou a regularização do abastecimento interno sem maiores preocupações com a expansão da produção nacional.

Ao “Acordo” de 1956 seguiram-se outros, sendo o último assinado em 1966. A partir daí, as importações originárias dos Estados Unidos deixaram de ter as vantagens anteriores, em face das mudanças no quadro do comércio internacional do cereal. Em 1967 o governo militar define uma política tritícola, através do Decreto-Lei 210, priorizando a produção nacional, de modo a garantir o abastecimento interno através da auto-suficiência.

Neste decreto definiam-se claramente as normas para a estatização da comercialização do grão, o controle da industrialização e a sistemática do abastecimento de farinha. Isso possibilitou a regularização do abastecimento de trigo e derivados a preços subsidiados, resultando num sensível crescimento do consumo interno, especialmente nas famílias de menores rendas.

A política tritícola definida pelo DL-210 refletiu também nos segmentos de produção e de moagem. No primeiro, verificou-se um crescimento considerável da produção nacional, chegando a representar, em 1989, cerca de 84% do consumo interno. No segmento da moagem, provocou uma forte concentração do parque moageiro

nacional nas mãos de grandes grupos econômicos, particularmente de capital estrangeiro, com destaque para a Bung y Born.

Em relação à caracterização preliminar quanto ao funcionamento do Complexo Triticola, é importante destacar dois pontos. O primeiro diz respeito à presença estatal regulando todos os segmentos do Complexo, através do Departamento do Trigo da Superintendência Nacional de Abastecimento (DTRIG/SUNAB). A presença estatal se fazia também diretamente na execução da política tritícola, através do Departamento de Comercialização do Trigo do Banco do Brasil (CTRIN/BB), atuando na compra e venda do cereal nacional e importado.

O segundo ponto a destacar refere-se ao importante papel desempenhado pelas cooperativas no processo de comercialização do cereal, responsáveis pela reunião da produção nacional, para posterior compra pelo CTRIN. Estes dois pontos destacados diferenciam o CAI-Trigo dos demais no Brasil, pois em nenhum outro Complexo Agroindustrial as presenças do Estado e das cooperativas foram tão marcantes, sendo elementos importantes na explicação do sucesso e desenvolvimento do Complexo Trigo.

QUADRO 3.1

Relação das Exigências Legais Estabelecidas pelo Decreto-Lei 210, de 27/02/67

(continua)

SETORES	EXIGÊNCIAS LEGAIS
MOAGEM	<ul style="list-style-type: none">• Definição de moinho de trigo como unidade moageira detentora de registro na SUNAB, com capacidade de moagem reconhecida e homologada por aquele órgão e com atividade autônoma na industrialização do trigo em órgão.• Proibição à instalação de novos moinhos e à ampliação da capacidade dos existentes.• Obrigatoriedade de comprovação pelos moinhos, mediante prova física, de sua capacidade de moagem registrada na SUNAB na data da publicação da lei.• Autorização para a SUNAB registrar uma capacidade de moagem para o país, por ano, em torno de cinco milhões de toneladas e permissão para o órgão desvincular do setor, em termos legais, o excedente desse nível.¹
ABASTECIMENTO	<ul style="list-style-type: none">• Divisão do país em oito zonas de consumos;²• Realização de estimativas anuais das necessidades de trigo para cada zona de consumo.• Distribuição de cotas às zonas de consumo, de forma proporcional à capacidade de moagem registrada dos moinhos.• Condição de o moinho recusar parte de sua cota, podendo a SUNAB redistribuí-la entre os demais moinhos caso seja necessário para garantir o abastecimento.• Penalidade para o moinho que receber quantidades de cereal inferiores a 90% de cota.

ENSILAGEM

- Distribuição de trigo aos moinhos segundo um critério de divisão anual da 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 do critério supracitado, a distribuição geral corresponderia a 9/10 do total distribuído para cada zona de consumo e a distribuição específica seria formada por 1/18; ao longo de nove anos, a distribuição geral diminuiria e, em contrapartida, a distribuição específica aumentaria à razão aritmética anual de 1/10.
- No nono ano de aplicação do critério descrito acima, todo moinho deveria ter a capacidade mínima de ensilagem necessária para operar ininterruptamente durante vinte dias, caso contrário, teriam os seus registros cancelados.

GOVERNO FEDERAL

- O Governo Federal é o único comprador de trigo nacional.
- O Governo Federal é o único comprador de trigo importado.
- A SUNAB é a responsável pela definição, no início de cada ano, das quantidades básicas de trigo a ser distribuído para cada zona de consumo.
- Proibição de operações de revenda, cessão, permuta e transferência do trigo em grão distribuído pelo governo aos moinhos.

Fonte: SOARES, R.P., Avaliação Econômica da Política Tríticola de 1967 a 1977. Brasília, CEP, 1988 (Coleção Análise e Pesquisa, vol. 20); DIRUR/CTRIN - Banco do Brasil; Trigo: A Comercialização Estadual (1972-1979), Porto Alegre, RS, dez 1979.

Notas

¹ A SUNAB deveria registrar, para efeito de distribuição de contas, uma capacidade de moagem de 5 milhões de toneladas. O excesso sobre este patamar de 3.614.733t, comprovado posteriormente, seria desconsiderado no cálculo.

² Zonas de consumo definidas pela SUNAB;

Zona¹ - AC, AM, PA, MA, RR e RO;

Zona² - PI, CE, RN, PB, PE e Território de Fernando de Noronha; Zona³ - AL, SE e BA;

Zona⁴ - ES e MG (Exceto Triângulo Mineiro);

Zona⁵ - RJ

Zona⁶ - DF, GO, MT, MS e Triângulo Mineiro;

Zona⁷ - SP e PR;

Zona⁸ - SC e RS;

CAPÍTULO IV

ARRANJO INSTITUCIONAL DE REGULAÇÃO DO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL TRITÍCOLA

1 Introdução

Vimos que, com a implementação das normas estabelecidas no Decreto-Lei 210, de 1967, tornar-se ainda mais marcante presença do Estado no interior do Complexo Tritícola, inclusive com atuação direta, exercendo funções de compra e venda do grão, além do controle da moagem e dos preços em toda a cadeia de comercialização, até o mercado consumidor de derivados. O DL-210 estabelecia um aparato institucional estatal, destacando-se o Departamento do Trigo, subordinado à Superintendência Nacional de Abastecimento (DTRIG/SUNAB) e o Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional, ligado ao Banco do Brasil (CTRIN/BB). Essas instituições estatais, por mais de duas décadas foram responsáveis, não só pela implementação, mas também para geração da política tritícola.

Entretanto, o DL-210 não significou o início da intervenção estatal - através da definição de instituições especializadas - na condução da política para o CAI-Trigo. Na verdade, esse tipo de regulação estatal, inicia-se em 1944, com a criação do Serviço de Expansão do Trigo (SET). A partir daí varias modificações no aparato institucional de intervenção vão ocorrendo, com rebatimentos em todo Complexo Tritícola, inclusive na atuação de grupos de interesses privados.

Sendo assim, faz-se necessário um breve retrospecto da política tritícola, identificando aquelas medidas que contribuíram para o processo de estruturação do quadro institucional do Estado para regulação do CAI-Trigo. Ou seja, o contorno institucional estatal de regulação do Complexo, definido pelo DL-210, seria pois,

resultado de um processo histórico que se iniciara na década de quarenta, no Governo Vargas, e não fruto apenas da inspiração do regime militar instalado no Brasil no período pós-64

Ocorreram constantes mudanças de subordinação dos órgãos intermediários a instituições públicas de nível superior, o que representava uma tentativa de alteração nos rumos da política tritícola, acarretando conflitos internos entre as instituições públicas, caracterizando uma competitividade pelo setor decisório.

Este retrospecto é importante para realçar os conflitos interburocráticos no interior do aparelho de Estado. Em face de seus rebatimentos junto ao grupos privados, tal retrospecto ajudará ainda a compreender melhor os conflitos de interesses que se instalaram no interior do CAI-Trigo entre os diversos agentes privados e entre esses e os agentes públicos. A descrição das principais medidas governamentais e seus respectivos impactos no nível institucional torna-se importante para melhor apreender a estrutura e dinâmica do Complexo, através das interrelações e das soldagens entre os diversos segmentos componentes, com participação da ação do Estado.

Este capítulo procura enfatizar a importância e o papel das instituições públicas intermediárias nas decisões e coordenação da política tritícola. Na primeira seção faz-se um breve retrospecto das intervenções do Estado que foram fundamentais para a estruturação do arranjo institucional de regulação do Complexo. Em seguida serão enfocados os conflitos interburocráticos que eclodiram quando da definição do contorno institucional público através do DL-210. Identificam-se duas fases distintas, nesse processo:

- A primeira fase vai de 1967, quando se define o "locus" decisório no aparelho de Estado, a partir do DL-210, até o início dos anos oitenta. Esse período é caracterizado pela inexistência tanto de competitividade entre agências públicas em torno da política tritícola quanto de conflitos interburocráticos que mereçam destaque, em razão de o DL-

210, ter sido imposto pelo regime autoritário que definia claramente as funções das instituições públicas envolvidas.

- A segunda fase começa no início da década de oitenta, estendendo-se até 1990, quando foi revogado o DL-210. Embora ainda regida por esse Decreto, essa fase é marcada pelo acirramento dos conflitos interburocráticos, onde segmentos da burocracia pública se colocavam frontalmente contrários à política tritícola. Esses conflitos estariam relacionados a dois fatores básicos. Primeiro, as dificuldades financeiras do Estado para sustentar os subsídios alocados na “Conta Trigo”. Esse é um momento em que os opositores da política tritícola então vigente, tanto do setor público quanto do privado, colocam as suas posições explicitamente, surgindo um intenso debate sobre o tema. Segundo, a abertura política, que possibilitou a explicitação de discordância a determinadas políticas impostas pelo autoritarismo. O Legislativo abre-se para os debates, tornando-se uma arena importante para a canalização de demanda.

Este capítulo propõe-se também a detectar o envolvimento das agências públicas no processo decisório da política tritícola. Isso permitirá introduzir elementos propostos na abordagem teórica neocorporatista, no sentido de apreender a importância e o grau de autonomia das agências públicas no processo decisório; ou seja o interrelacionamento entre os chamados interesses de Estado, interesses de governo, interesses de funcionários e os demais atores envolvidos. Tal constatação será possível através da análise dos conflitos interburocráticos, que permitirá identificar as razões pelas quais agências públicas se mantiveram à frente do poder decisório e esclarecer como enfraqueceram ou se fortaleceram, num movimento assimétrico com outras instituições.

2 Retrospecto da intervenção estatal e estruturação do arranjo institucional

Pode-se considerar que a criação, pelo Decreto 6.170, de 1944, Serviço de Expansão do Trigo (SET), pelo, subordinado ao Ministério da Agricultura, foi um marco para a triticultura nacional, pois possibilitou a regulação estatal de forma sistemática em

todos os segmentos do ainda incipiente Complexo Triticola. Segundo Soares, com a criação do SET *"inicia-se uma nova fase na triticultura nacional, pois este órgão centralizou a política e lhe conferiu maior continuidade. A partir da criação do SET, sucessivos governos demonstraram uma preocupação constante com a produção de cereal e com a fiscalização da indústria e comércio de farinha de trigo"* (Soares-1980-pg.16). Este órgão tinha como atribuição *"fomentar, orientar e controlar a produção, o comércio e a indústria do trigo no País e era formado por três seções técnicas abrangendo respectivamente aqueles setores"*(Decreto nº 6.170 - 05/01/44).

O SET representou a criação de um órgão governamental exclusivo para as decisões de política para o setor, atuando em todos os segmentos do complexo, e abrindo mais claramente o caminho para se processar a participação privada nas decisões de políticas para o CAI-Trigo. É a partir da criação do SET, com seus desdobramentos posteriores, que irá se delinear o perfil institucional público de intervenção no Complexo Trigo..

A criação do SET estaria ligada a dois fatores. O primeiro diz respeito à luta do Governo Vargas pela regularização do abastecimento de gêneros essenciais, dentre os quais já incluía o pão de trigo. *"A crise que surgiu ao final de 1936, atingiu mais profundamente os gêneros não produzidos localmente, como a farinha de trigo, importada da Argentina"* (Linhares e Silva, 1979, pg. 100). Esta luta contra a crise do abastecimento fez com que o Governo adotasse várias medidas, dentre elas, para o caso do trigo especificamente, a criação do SET. Segundo, a criação do SET deveu-se a pressões de produtores e do Sindicato Moageiro do Rio Grande do Sul, em face das acusações da época contra o grupo argentino Bung y Born de deliberadamente provocar o não desenvolvimento da triticultura nacional. Acrescenta-se a isso o nacionalismo e a disposição do Governo Vargas de proteger a triticultura do Rio Grande do Sul, seu estado de origem e reduto político.

Devidos às dificuldades de controlar as importações do cereal¹ através de medidas protecionistas que visavam à defesa da produção nacional, o Estado passa a adotar políticas mais radicais para o alcance daquele objetivo. Com efeito, em 1951, no novo governo de Getúlio Vargas, em resposta às pressões dos triticultores do Rio Grande do Sul, foi criada a Comissão Consultiva do Trigo (CCT), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores. Sua finalidade era regular a política de importação do cereal, fazendo aquisições nos países que ofereciam melhores condições e controlando as compras em função da produção e do consumo internos. A comissão era composta por representantes do SET, Itamarati, Companhia Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), Banco do Brasil e indústria moageira. Em 1952 a CCT foi transferida para o Ministério da Agricultura, cujo titular assumiria sua presidência.

Em 1952, o Banco do Brasil aparece em cena passando ser o único comprador do trigo estrangeiro (cuja negociação estava à cargo do CCT) necessário à complementação do consumo como também o único vendedor desse produto importado aos moinhos. Isto representava uma tentativa de total controle, ou “estatização” do fluxo de importações, visando proteger a produção nacional. Entretanto, tal atitude não teve a eficácia pretendida, uma vez que, através de arranjos fraudulentos, tais como operações do “trigo papel” e da “nacionalização do trigo importado”² decorrentes do sistema de preços múltiplos entre o produto nacional e estrangeiro, as importações continuaram a ser significativas. A principal operação do “trigo-papel”, dava-se através de um “*acordo entre o moinho e o produtor (este às vezes fantasma), pelo qual o moinho que emitia notas falsas de compra do produto nacional (de preço mais baixo e qualidade inferior ao importado). De posse desta nota o moinho adquiria o direito de compra do trigo importado pelo BB*” (Morães Neto, 1992, pg. 32). A nacionalização do trigo estrangeiro

¹ A preferência dos moageiros pelo trigo importado desde época não era apenas em função dos preços mais baixos. Devia-se também à qualidade do cereal. A qualidade do trigo pode ser definida pelo seu tipo e peso hectolitro (PH). Basicamente são quatro os tipos de trigo: *duro* que possui grande quantidade de glúten (proteína) retendo o amido do trigo, sendo ideal para macarrão; *duro*, com alto grau de absorção da água, sendo ideal para pão; *branco* que possui pouco glúten, sendo ideal para bolos; e *mole* ideal para biscoitos e massas folhadas podendo ser usado para fabricação de qualquer produto, mas sem garantia de qualidade. O PH é dado pela composição do grão de trigo. O seu núcleo, que transforma em farinha, representa 83% do peso total; a casca (14,5% do peso total) e o embrião (2,5%), são transformadas em farelo para utilização em ração animal. No Brasil predominam os tipos *mole* e *duro*, com uma média de 76 PH, o que caracteriza a baixa qualidade do cereal. (veja Silva, 1989: 5 e 6).

² Os detalhes sobre estas operações encontram-se em Soares (1980) e Netto (1963), Knight (1972) e Moraes Neto (1992)

se dava através da importação clandestina. O produto ia direto para a fazenda, tornando-se um produto genuinamente nacional, podendo, então, ser vendido a preço mais elevado.

Em 1962 importantes modificações vieram a estabelecer a estrutura institucional que passaria a vigorar até fins da década de oitenta. Sob o argumento da necessidade de eliminar os “arranjos fraudulentos”, o Governo Federal, através do Ministério da Agricultura, editou a Portaria nº 820, de 22/11/62, delegando poderes ao Banco do Brasil para, em seu nome e por sua conta, comercializar a produção do trigo nacional. O Estado assumia, assim, a compra do trigo nacional e do importado, via Banco do Brasil, estabelecendo-se, assim, a completa estatização da comercialização do cereal.

Para exercer tal função, o Banco do Brasil, através de sua Diretoria da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, constituiu, naquele mesmo ano, a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN)³, cuja localização seria em Porto Alegre pois, à época, a área de produção do trigo do País circunscria-se quase que exclusivamente ao Rio Grande do Sul. Em outros termos, o Banco do Brasil criou internamente o CTRIN com a finalidade única de comercializar o trigo nacional isto é, de comprar a produção nacional e revendê-la aos moinhos, o que implicava em assumir todas as despesas de movimentação e de estocagem deste produto. Posteriormente, em 1979, com a transferência das atribuições da CACEX para o CTRIN, este assume também os encargos de descarga, estocagem, movimentação e distribuição interna e venda de todo o trigo de origem estrangeira. Isso implicou em significativo aumento dos recursos movimentados pelo departamento, resultando no seu fortalecimento econômico e político. A crescente atuação do CTRIN no CAI-Trigo o colocava como uma fonte preciosa de lucros para o BB, possibilitando-lhe uma ação com grande independência da direção geral daquela instituição financeira. Com efeito, *“estima-se que o CTRIN tinha um lucro médio anual em torno de 40 a 50 mil dólares”*. (Pih, 1989: 10)

³ Embora mantendo a mesma sigla e objetivos, o CTRIN teve outras denominações por força das alterações ocorridas na estrutura organizacional interna do Banco do Brasil. Em 1967, com o DL-210, passa a denominar-se Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional e em 1979, Departamento de Comercialização do Trigo, quando absorve os serviços e encargos atinentes ao trigo importado.

As modificações no aparato burocrático estatal não se esgotaram naquelas medidas. Ainda em 1962, pelo Decreto 1.477, foi extinto o Serviço de Expansão do Trigo (SET). As atribuições relativas ao fomento e pesquisa foram transferida para o Departamento de Produção, Pesquisa e Experimentação Agropecuária do Ministério da Agricultura. Porém, a modificação mais importante foi a passagem das atribuições relativas à industrialização, comercialização e abastecimento para a responsabilidade da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), criada pela Lei Delegada nº 5 de 26/07/1962.⁴ Posteriormente, pelo Decreto 56.452, de 9/6/1965, foi criado, na própria SUNAB, o Departamento do Trigo (DTRIG), que, em linhas gerais, deveria, orientar, executar e fiscalizar as atividades relativas à comercialização e industrialização do trigo em todo território nacional. Ou seja, isso representou a criação de um órgão público de nível intermediário especializado, para a coordenação exclusiva da política tritícola.

Este mesmo decreto criou a Junta Deliberativa do Trigo (JUTRI) “integrada pelo diretor daquele Departamento, que a preside, tendo voto próprio e de qualidade, e por representantes dos seguintes órgãos: Ministérios das Relações Exteriores, Ministérios da Indústria e Comércio, Departamento de Pesquisas e Exportação Agropecuária, Departamento de Promoção Agropecuária e Comissão de Planejamento da Política Agrícola, (órgãos do Ministério da Agricultura), COBAL, SUNAMAM, CACEX-BB, Carteira de Câmbio do BB e Banco Central”.⁵ A principal função da JUTRI era reunir-se regularmente para examinar as necessidades de importação, elaborar a programação e analisar as ofertas dos fornecedores para, depois, firmar os contratos de fornecimento. Portanto, sua função primordial era promover (na época através da CACEX e, posteriormente, via CTRIN) as importações de trigo estrangeiro necessárias à complementação do abastecimento interno.

⁴ Inicialmente, a SUNAB estava vinculada ao Conselho de Ministros. Com o retorno ao Presidencialismo, foi subordinada diretamente à Presidência da República. A L.D.S de 1962, criou a SUNAB com o objetivo básico de coibir a especulação com alimentos, como organizadora e executora do Plano Nacional de Abastecimento.

⁵ Posteriormente, o CTRIN-BB passa a fazer parte da JUTRI como membro efetivo, ocupando a vice-presidência, uma vez que 1979 assume os encargos de movimentação do trigo importado, ocupando o espaço antes da CACEX. Mas tarde seriam incorporados representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

O aparato institucional do Estado, que vai se delineando no início dos anos sessenta, é definitivamente consolidado através do Decreto Lei-210, de 27/02/1967. As linhas básicas desse decreto vigoraram até 1990, quando foi revogado pela Medida Provisória nº 244, de setembro desse mesmo ano.

Através do DL-210 o Estado garantiu total controle sobre o Complexo Triticola: possibilitou a completa estatização da comercialização do trigo nacional importado e assegurou a rígida fiscalização sobre a industrialização e controle dos preços dos derivados ao nível do consumo. Na verdade, o DL-210, possibilitou ao Estado administrar preços em todos os segmentos, tornando-se um instrumento institucionalizado para gerir os conflitos internalizados no complexo.

Vale a pena explicitar, pela sua importância, as principais medidas do DL-210, considerando os vários segmentos do CAI-TRIGO, destacando o “papel-chave” assumido pelo DTRIG/SUNAB, como órgão normativo.

Em relação ao abastecimento e comercialização, caberia ao DTRIG:

a) estabelecer, ao início de cada ano, as quantidades básicas de trigo para 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 (Art. 8 e 9);

b) estabelecer anualmente (via JUTRI) a cota de importação necessária à complementação para o abastecimento de trigo no País, cujas operações seriam realizadas pela CACEX-BB (posteriormente CTRIN) (Arts. 1, 2 e 3);

c) estabelecer os critérios de funcionamento dos estoques reguladores de trigo e as normas de liberação para os moinhos (Arts. 5 e 3);

d) cancelar registros de moinhos, caso não cumprissem as exigências quanto à capacidade de ensilagem ou armazenagem, que deveria ser de vinte vezes a capacidade diária de moagem aferida (Arts. 10, 20, 21 e 22).

Em relação à industrialização⁶ caberia ao DTRIG:

a) aferir, mediante prova física, a capacidade real de moagem e realizar vistoria, sempre que achar oportuno (Arts. 15 e 19);

b) reduzir a cota de participação de moinhos que absorverem menos de 80% (oitenta por cento) quantidade de trigo que lhe por atribuída, uma vez que a adjudicação de trigo implica a obrigatoriedade de sua industrialização (Arts. 10 e 11);

c) reduzir a capacidade de moagem caso o moinho não alcance o nível de produção desejado, isto é de 78% de farinha e 22% de resíduos (Art. 15);

d) cancelar o registro de moinhos que se apropriarem indevidamente do trigo pertencente ao Governo Federal ou que permanecerem inativos por mais de 12 (doze) meses (Art 23);

e) não permitir operações de revenda, cessão, permuta e transferência do trigo em grão fornecido pelo Governo aos moinhos (Art. 11);

f) proibir a instalação de novos moinhos e aumento da capacidade já existente e registrada (Art. 13);

g) autorizar, previamente, desmembramentos, incorporações e transferências de moinhos (Art. 18);

⁶ Alerta-se para o item a, relativo ao abastecimento e comercialização. Este item deixa claro que é também uma forma de intervenção no segmento de industrialização pois a divisão do País em zonas de Consumo e a distribuição do cereal aos moinhos em função da capacidade de moagem implica no cerceamento da concorrência entre moinhos intra e inter Zonas de Consumo.

h) fixar o percentual, após revisão mencionada (item a), em que considerará liberada parte do equipamento industrial ocioso dos moinhos, de tal modo que mantenha a capacidade real de moagem em nível nacional não inferior a cinco milhões de toneladas métricas de trigo anuais (Art. 16);

i) determinar, se julgar conveniente, a mistura à farinha de trigo de quaisquer outras farinhas panificáveis, extraídas de produtos apropriados, cujas espécies e proporção indicará na oportunidade.

Cabe, ainda, salientar dois itens do DL-210 que dispõem sobre questões gerais. O primeiro (Art. 23 a) coloca a questão sobre penalidades aos moinhos: 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. O segundo (Art. 25) estabelece que “os casos omissos serão examinados e resolvidos pela SUNAB, cujo superintendente poderá delegar ao DTRIG poderes para execução do dispositivo no presente Decreto-Lei”.

A primeira observação a destacar do exposto anteriormente é que, em relação aos preços de compra a venda o DL-210 nada explicitava. Isto implicava que, neste aspecto, continuaria a vigorar o dispositivo do Decreto nº 56.452, de 1965, segundo o qual, competiria ao DTRIG realizar estudos destinados à fixação dos preços de venda do trigo, seus derivados, subprodutos e secedâneos. Porém, o DL-210, ao confirmar que o Governo Federal seria o único comprador da produção nacional e estrangeiro, bem como o único vendedor do cereal aos moinhos, estabelecia, uma posição monopsonica e monopolica do Estado no Complexo tritícola. Essa posição possibilitou o controle do preço de aquisição do produto nacional, do preço de venda aos moinhos, além do preço do importado, do preço das farinhas e do preço dos derivados ao nível do mercado consumidor final.

A segunda observação é que o DL-210 centralizava as decisões, abrangendo todos os segmentos do Complexo Tritícola, em uma única instituição pública, a SUNAB

ou, mais especificamente, o DTRIG, inclusive dando respaldo a este órgão para adotar medidas repressivas ao não cumprimento das normas estabelecidas. Este decreto possibilitou ao DTRIG, assumir progressivamente grande autonomia, desvinculando-se cada vez mais, na prática, dos ministérios aos quais se subordinou durante a sua existência e da própria cúpula decisória da SUNAB.

Nota-se ainda que o DL-210 não veio alterar as atribuições anteriormente determinadas para o CTRIN-BB. Sendo, assim, consolida-se a estrutura burocrática estatal, com total controle sobre o Complexo Triticola despontando-se, em primeiro plano, o DTRIG, que traça as normas de comercialização e industrialização, determina os preços de aquisição aos produtores e o de venda à indústria, bem como os preços da farinha e derivados de trigo, fixas cotas de trigo a ser distribuído entre Zonas de Consumo e entre moinhos, registra e autoriza o funcionamento das unidades moageiras. Possuía ainda poderes de fiscalização e coação ao cumprimento das normas. Através da JUTRI, o DTRIG também assumia total controle das importações. Em seguida aparece o CTRIN-BB, com a responsabilidade da compra e venda da produção nacional e, posteriormente, também o trigo importado, arcando com todas as despesas de movimentação, isentando os moinhos de riscos e encargos financeiros. Assim, o CTRIN assumia a responsabilidade pelo fluxo regular da matéria-prima.

3 O Arranjo institucional do Estado e os conflitos interburocráticos

3.1 O período 1967/1980: afirmação do “locus decisório”

Como primeiro passo para incorporar a dimensão político-institucional na análise da regulação estatal do CAI-Trigo, torna-se necessário explicitar as modificações no arranjo institucional das agências públicas, levando-se em conta o processo político-decisório, o que nos permitirá apreender os conflitos interburocráticos no aparelho de Estado na gestão da política triticola. Procurar-se-á determinar o conflito de interesses entre as agências públicas na disputa de tomada de decisão sobre tal política, sendo necessário, portanto, traçar o perfil institucional relevante. Além disso, para entender a

definição e/ou manutenção de determinada política é necessário conhecer as principais formas de articulação entre as agências burocráticas pertinentes e os atores privados envolvidos no complexo. Embora sejam feitas aqui algumas especulações neste sentido tal questão será melhor detalhada posteriormente. Espera-se com esse procedimento identificar o “locus” para onde convergiam as demandas dos grupos de interesse, e como concretamente desenvolve-se o processo de tomada de decisão.

Do exposto, na seção anterior evidencia-se que a “matriz” institucional pública de intervenção no setor tríticola começou a se esboçar já no Governo de Getúlio Vargas com a criação do SET, em 1944, o qual viria a ser “substituído” pelo DTRIG/SUNAB, em 1965. Com relação às importações o perfil institucional começa a ser montado no segundo Governo Vargas com a criação da CCT, em 1951, enquanto o BB passaria a ser o único comprador e vendedor do trigo importando. Esse aparato institucional seria “substituído” na década de sessenta pela JUTRI e CTRIN/BB. O aparato institucional que se estabelece no governo autoritário pós-64 na verdade seria inspirado na concepção intervencionista para o setor tríticola vinda de anos anteriores. O DL-210 viria confirmar uma estrutura burocrática já existente, ao mesmo tempo que estabelecia as linhas centrais da política tríticola em um ambiente previamente estruturado, cuja “matriz” se originava desde a década de quarenta.⁷ (Os Quadros 4.1 e 4.2 nos dão uma síntese das mudanças institucionais ocorridas no período de análise.)

Embora seja possível fazer esse paralelo em termos das agências burocráticas instituídas na década de sessenta, há modificações políticas fundamentais. O SET e a CCT estavam subordinadas ao Ministério da Agricultura, ao passo que o DTRIG/SUNAB, e conseqüentemente a JUTRI, foram criados vinculados diretamente à Presidência da República, o que significava a desvinculação da política tríticola daquele ministério. Mesmo depois, em 1968, quando a SUNAB passou a ser vinculada ao Ministério da Agricultura, a subordinação da política a esta pasta, na prática, não viria a ocorrer em face da autonomia alcançado pelo departamento.

⁷ Como observação deve-se ressaltar que o desenho da matriz institucional em relação ao trigo vem num processo mais amplo de estruturação do espaço público, que começou na década de trinta com a “ideologia nacionalista”, ganhando novos contornos no início dos anos cinquenta. (veja, por exemplo, Cardoso de Mello, 1992: 21).

Através do DL-210, que, como tal era um instrumento do Estado Autoritário, ficava clara a autonomia do DTRIG, quando este é legitimado como instituição estatal chave na condução da política tritícola. Tal posição de autonomia do DTRIG continuaria, mesmo após a vinculação da SUNAB ao Ministério da Agricultura, em 1968, pois isso era respaldado pelo DL-210, que continuaria a ser a “cartilha” da política para o trigo.

A autonomia do DTRIG em relação ao Ministério da Agricultura, torna-se ainda maior quando, naquele mesmo ano, foi criado o Conselho Interministerial de Preços (CIP), integrado pelos ministérios do Planejamento, Fazenda, Agricultura, Indústria e Comércio, cabendo a este último a presidência. A criação do CIP representou, na prática, o enfraquecimento do Ministério da Agricultura e, em consequência da SUNAB, anteriormente encarregada da política de preços. O CIP passaria a ser o órgão *“através do qual o Governo fixará e fará executar a política de preços de mercado interno buscando a harmonização com a política econômica financeira global”* (art. 1º, Decreto 63.196, de 29/08/68). Pode-se dizer que, com o enfraquecimento do Ministério da Agricultura, indiretamente os interesses dos produtores e cooperativas agrícolas em geral se viam enfraquecidos. Porém, o mesmo não se pode dizer em relação especificamente aos triticultores uma vez que o DTRIG continuaria com o respaldo do DL-210, em relação à política do Trigo e portanto, mantendo elevado poder decisório.

Outro aspecto interessante é que, o DTRIG ao ser criado congregou não só técnicos do extinto SET mas, também egressos do CTRIN/BB (ligados ao Ministério da Fazenda através do BB), sendo que estes assumiriam os escalões superiores de decisão daquele departamento. Este foi também um dos fatores que contribuíram para que o DTRIG e, mesmo, a JUTRI fossem progressivamente assumindo independência de ação, desligando-se, na prática, da subordinação a qualquer ministério ao qual estivesse formalmente vinculado. Por outro lado, aquele arranjo institucional promoveu perfeita sintonia entre o DTRIG e o CTRIN na condução da política para o trigo, fortalecendo o grau de autonomia de ambas as instituições, através desta “associação”.⁸

⁸ Essa constatação foi possível através de entrevista com o ex-Secretário da SEAP (interinamente também ocupou a Superintendência da SUNAB), João Luiz da Silva Dias.

A autonomia do DTRIG era relativa em termos da fixação dos preços do trigo (de sua compra ao produtor, e de sua venda aos moinhos) e da farinha e derivados. Em primeiro lugar, dada a importância de seus derivados na cesta alimentar básica, o trigo assumia o caráter de produto estratégico politicamente, sendo colocado no discurso oficial como uma questão de segurança nacional. Por trás desse discurso estaria uma questão maior: a de legitimação do regime. Em outras palavras, o fluente abastecimento do produto no mercado a preços baixos era um parâmetro para a população (especialmente de baixa renda) “medir” o sucesso da política econômica governamental e, assim, “legitimar” o Estado autoritário. A importância do abastecimento regular do trigo era atestada pelo fato de ser regulado por um Decreto-Lei, um instrumento do autoritarismo. Mais do que isso, um decreto detalhado, explicitando as regras e as penalidades tendo portanto um caráter repressor. O DL-210 tinha como principal objetivo a “regularização do abastecimento”, e a sua rigidez se explica pela importância “política” do trigo, sendo considerado um parâmetro da popularidade de governo. Cabe notar que esta não era uma nova faceta do trigo sendo que vários governos anteriores perseguiram o objetivo de fornecer “pão barato”. Muitos ficaram em posição delicada quando isso era ameaçado. Pode-se mesmo afirmar que uma das principais razões que levaram ao início da moldagem da “matriz institucional intervencionista” na década de 40, teria sido a crise de abastecimento que ocorrera a partir da segunda metade da década de trinta.⁹ Em segundo lugar, que a partir de 1972, quando o processo inflacionário passa a ser uma crescente preocupação para o governo, o trigo assume, também, um papel estratégico, dado o peso de seus derivados nos índices de preços.

Observa-se, portanto, que o DTRIG possuía autonomia frente ao Ministério da Agricultura e à própria SUNAB. Porém esta autonomia era relativa frente aos objetivos maiores traçados pela Presidência da República de legitimidade do regime e/ou de controle inflacionário. Até o ponto em que uma das estratégias de controle inflacionário era o controle dos preços do trigo e derivados, o alcance daqueles dois objetivos não se contrapunham, e o DTRIG continuava a traçar a política tritícola sem muita oposição.

⁹ Sobre essa questão, veja Linhares e Silva, 1979: 96 a 112.

Até porque já havia uma certa vinculação dos escalões decisórios do DTRIG ao Ministério da Fazenda, responsável pela política macroeconômica do Governo, em razão da origem dos técnicos que ocupavam aqueles cargos. Porém esta situação de “tranquilidade” do DTRIG na condução da política tritícola, seria abalada de certo modo, no início dos anos oitenta.

Deve-se ressaltar ainda que, na prática, a autonomia do DTRIG confundia-se com a pessoa do próprio diretor daquele departamento. Com efeito, desde início dos anos setenta o cargo de Diretor do DTRIG coube a uma única pessoa¹⁰ (que exercia também a presidência da JUTRI), egressa do CTRIN, que o manteve até a extinção do departamento, em 1990. Tal fato é relevante para salientar a importância atribuída a apenas um indivíduo no processo decisório sobre a triticultura nacional e, em consequência, a facilidade de subserviência daquele departamento aos objetivos maiores do governo autoritário.

O DTRIG transformou-se no “locus” para o qual o setor privado deveria canalizar suas demandas pois, na prática, esta foi elaborada às condições de agência burocrática centralizadora das decisões. Este “locus” foi estabelecido pelo próprio Estado, que pretendia um canal direto para acompanhar e ditar a política para o setor. Aliás, esta foi uma característica geral no pós-64, que dava certo grau de autonomia para as agências burocráticas, estabelecido a partir de diretrizes do poder central e balizados pela política econômica global e objetivos específicos ou setoriais. Em função daquelas diretrizes, as agências burocráticas passavam por um “crivo de policiamento” do Estado mantendo, contudo, certa autonomia para estabelecer políticas específicas para os setores aos quais estavam ligadas.

A institucionalização do DTRIG como agência centralizadora das decisões de políticas para o Complexo Tritícola implicava na não existência de competitividade interburocrática, embora, evidentemente, houvesse restrições à sua posição privilegiada. Nestes termos, não havia uma “fragmentação” na estrutura decisória da política tritícola

¹⁰ O Sr Fernando Coutinho assumiu aquele cargo em 1973, ocupando-o até a extinção do DTRIG.

nacional sendo, ao contrário, um centro de decisão, composto de uma única agência burocrática hegemônica.¹¹ Tal hegemonia foi alcançada pela imposição da Presidência da República através de decreto-Lei, o DL-210, que virtualmente definia o DTRIG como agência centralizadora das decisões. Abafava-se, assim, a possível emergência de conflitos e de competitividade interburocráticas pelo controle da política do trigo, especialmente por parte do Ministério da Agricultura, que, a partir da criação do DTRIG, perde o controle sobre a política tritícola, anteriormente exercida via SET e CCT.

Além da interferência direta da Presidência da República para a manutenção da hegemonia decisória do DTRIG, tal posição foi também alcançado graças à coalizão de interesses desse departamento com o Ministério da Fazenda, que ditava a política global à época, tendo o controle de preços ao nível do consumidor como um dos instrumentos de controle inflacionário. Neste contexto o trigo assumia importância fundamental dado o peso de seus derivados na cesta básica de consumo. É claro que o CTRIN exercia papel importante no apoio ao DTRIG, contribuindo para mantê-lo como órgão normativo centralizador. Afora a estreita vinculação entre as duas instituições, ao DTRIN era importante dar apoio ao DTRIG formando uma “associação” para conservar a política tritícola através do DL-210. A manutenção desta política era também vital para o próprio CTRIN. A importância do CTRIN neste processo pode ser vista de dois ângulos. Primeiro, era um órgão ligado ao Banco do Brasil, instituição sabidamente de grande força política e de grande penetração junto às instâncias decisórias. Destaca-se aí sua vinculação formal com o Ministério da Fazenda. Em segundo lugar, o CTRIN tinha grande capilaridade no interior do Complexo Tritícola, pelas funções que exercia. Trabalhava diretamente com os produtores e suas cooperativas e com os moinhos. Era uma instituição que encarregava de levar reivindicações em ambos os sentidos, muitas vezes exercendo papel moderador de conflitos entre setores privados do Complexo com o Estado.

¹¹ Aqui pode-se fazer uma comparação a outros complexos, como, por exemplo, o Sucro Alcooleiro. Este caracterizava-se por uma “fragmentação” das decisões de políticas para o complexo, caracterizado pela interferência de várias agências estatais. Neste caso, os agentes privados tinham que canalizar suas demandas para várias agências públicas, ao contrário do caso do CAI-Trigo, com estrutura decisória centralizada no DTRIG. Veja: Santos, M.H de Castro (1987) e (1989). No caso do Complexo Pecuário, a característica, também, é de “fragmentação” das decisões em diversas agências públicas, embora em menor grau, destacando-se o Ministério da Fazenda como centro hegemônico das decisões mais importantes dirigidas fundamentalmente para a questão do abastecimento. (Veja Paixão e Prates, 1981: 03 a 25).

3.2 A década de oitenta: acirrando os conflitos interburocráticos

Até 1980/81, a posição DTRIG (e da Jutri) na estrutura de poder não era contestada de forma contundente por outras instituições burocráticas estatais na condução da política triticola, dada a imposição do DL-210. No início dos anos oitenta, entretanto, a política triticola e o DTRIG passam a ser contestados por outras instituições públicas, embora continuassem a ser respaldadas pelo regime autoritário.

Em primeiro lugar, deve-se chamar atenção para uma mudança ocorrida no quadro institucional, em 1979 que de alguma forma, contribuiu para expor a política triticola e o DTRIG a maiores críticas. A SUNAB, (e consequentemente o DTRIG) formalmente desvinculada do Ministério da Agricultura e vinculada ao Planejamento, que se transformara, então, em “super” Ministério. Tal transferência juntamente com a criação da Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), tinha como finalidade assessorar o ministro Delfim Netto, que acabava de assumir a Pasta do Planejamento, na formulação e supervisão da política nacional de abastecimento e preços e, conseqüentemente, fornecer-lhe um instrumento para controle dos índices inflacionário.

Mas a estratégia de controle de preços como instrumento antiinflacionário se complica já nos primeiros anos da década de oitenta, particularmente no tocante aos derivados de trigo. Com efeito, naquele período acelera-se o processo inflacionário, sendo o Déficit Público apontado como uma das principais causas da escalada inflacionária. Entre os principais elementos constantes do Déficit Público, destacavam as diversas formas de subvenções concedidas pelo Governo Federal e nessas, sobressaia a denominada “Conta-Trigo”.

Frente a isto vários segmentos da comunidade nacional, bem como o FMI, que então passava a interferir na política econômica interna, pressionavam o governo para reduzir e/ou eliminar os subsídios. É claro que, neste contexto, um dos principais pontos de pressão seria o fim do subsídio ao trigo, também alvo de severas críticas do FMI. Aliás, na carta de intenções apresentada ao FMI, em 1992, para a obtenção de

empréstimo, um dos pontos apresentados explicitamente era o comprometimento do governo em eliminar totalmente o subsídio ao Trigo.

Sendo, desta feita, o déficit público diagnosticado como principal elemento impulsionador da inflação, o DTRIG perde o apoio da Secretaria do Planejamento, agora condutora da política macroeconômica, à qual se vinculava formalmente aquele Departamento. Já em agosto de oitenta, o governo, por recomendação da SEPLAN, fez a opção pela retirada gradual do subsídio ao consumo, prevendo a sua eliminação total em 1983. Porém, na prática as subvenções ao sistema de comercialização continuariam, enquanto o subsídio ao consumo retornaria explicitamente em 1984. Naquele ano, por ocasião da sexta "Carta de Intenções" ao FMI, o governo brasileiro novamente se comprometia a eliminar o subsídio ao consumo do trigo até o final de 1985 (por exigência do próprio Fundo), o que também não viria a ocorrer.

Para se ter uma idéia da evolução da Conta Trigo¹² no primeiro quinquênio dos anos oitenta, apresentamos os dados da Tabela 4.1. Evidencia-se aí que, exceto o ano de 1982 quando a participação da "Conta Trigo" nos diversos indicadores reduziu, nos demais anos os gastos na Conta Trigo foram ascendentes. Em 1986, com o congelamento de preços decretado no mês de fevereiro, a manutenção do subsídio tornou-se inevitável, pois passou a ser um instrumento utilizado para manter aquele congelamento. Em 1987, as estimativas para a Conta Trigo eram superiores aos gastos efetuados em 1985. Segundo matéria publicada na Folha de São Paulo (13 de março de 1987), a Secretaria do Tesouro Nacional estimava um total de subsídio para o setor agrícola de Cz\$178,7 bilhões dos quais Cz\$ 72 bilhões (40%) destinavam-se aos gastos com o setor tritícola. Este total equivaleria a 0,78% do PIB estimado para 1987. (Veja também Tabela 4.3).

No momento em que se intensificava o debate sobre a questão do subsídio, acirrava-se os conflitos interburocráticos, em que se contestava a relativa autonomia do DTRIG e mesmo do CTRIN. Aquela era a oportunidade de outras instituições públicas, principalmente ligadas ao Ministério da Agricultura, fazer ouvir suas contestações sobre a

¹² A estrutura da Conta Trigo é apresentada no Anexo II, onde são especificadas seus principais itens componentes das despesas e receitas.

TABELA 4.1

NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (FLUXO) - CONCEITO OPERACIONAL
VALORES CONSTANTES(1) E PARTICIPAÇÃO DA CONTA TRIGO NOS SUBÍTONS
1981 - 1985

DISCRIMINAÇÃO	1981		1982		1983		1984		1985	
	Valor (Cz\$ Milhões)	Participação Conta Trigo (%)	Valores (Cz\$ Milhões)	Participação Conta Trigo (%)						
Financiamento Interno e Externo	68.897	5,50	83.839	7,22	37.874	16,39	20.061	26,68	43.935	26,81
Financiamento Interno	29.597	7,33	45.798	13,23	24.787	20,00	6.862	78,04	56.999	31,84
Governo Central	13.291	28,51	26.034	23,27	5.500	.	1.842	.	15.625	75,40
Aplicações das Autoridades Monetárias	7.380	50,00	18.967	31,23	10.342	60,04	9.323	57,17	17.038	69,15
Conta Trigo	3.790	.	6.657	.	6.230	.	5.338	.	11.781	.
Conta Trigo/FIB	.	0,28	.	0,44	.	0,49	.	0,43	.	0,86

Fonte: Ramalho Jr. (1988) pg. 124.

1 - Preços de 1985, corrigidos IGP-DI, col 2 - FGV - Conjuntura Econômica

TABELA 4.2

DESPESA REALIZADA POR ÓRGÃO GESTOR NA FUNÇÃO AGRICULTURA, 1980 - 1987

ÓRGÃO GESTOR	(1000 dólares)							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO	112.143,4	27.413,6	19.316,6	12.230,5	10.990,3	4.095,4	2.871,8	1.127.637,3
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	408.308,3	656.416,1	804.733,9	540.289,6	525.271,1	537.719,8	1.233.079,3	5.925.735,4
MINISTÉRIO DA FAZENDA	3.232.539,4	2.015.560,5	1.918.536,0	637.795,3	1.193.213,7	2.731.231,8	4.100.323,4	1.239.603,7
MINIST. DA I E COMÉRCIO	5.833,6	74.995,8	85.084,7	61.133,7	41.709,1	384.828,4	816.190,9	407,1
MINISTÉRIO DO INTERIOR	593,0	1.223,1	278,7				114,9	458.016,1
MINISTÉRIO DA IRRIGAÇÃO							36.630,0	217.500,0
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA							11.208,8	217.500,8
MINISTÉRIO DA REFORMA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO							127.111,0	80,5
T O T A L	3.759.437,9	2.773.613,1	2.827.991,9	1.251.469,1	1.771.184,2	3.677.875,4	6.327.330,3	9.186.502,9

Fonte: Gasques, Villa Verde e Silva, s.d.

Engloba 14 programas, cujas despesas realizadas são exclusivamente efetivadas pelo Governo Federal através do Orçamento Fiscal, e as despesas que se encontram no Orçamento Monetário, e que a partir de 1986, foram transferidas para a Secretaria do Tesouro Nacional.

TABELA 4.3

ESTIMATIVA DO VALOR DO SUBSÍDIO COM ALGUMAS POLITICAS AGRÍCOLAS

DISCRIMINAÇÃO	%	1986	%	1987	1988	%	1989
CONTA TRIGO	62%	2249	39%	2104	91	12%	108
CRÉDITO RURAL	1,50%	54	14%	742	261	49%	455
ESTOQUES REGULADORES	13%	473	7%	381	1	2%	22
AQUISIÇÃO DO GOV. FEDERAL (AC	4,50%	162	21%	1108	139	9%	80
ACÚÇAR E ÁLCOOL	19%	675	19%	1028	1256	28%	269
TOTAL	100%	3613	100%	5363	1748	100%	934

Fonte: Extraído de Gazziano da Silva, J (1992).

política tritícola, tantos anos abafada pelo regime autoritário. Na verdade, aquele ministério se sentia no direito de retomar o comando da política tritícola que antes lhe pertencera. Não é de se estranhar, portanto, que os críticos mais ferrenhos daquela política originavam-se do Ministério Agricultura.

Se, de um lado, a SEPLAN e o Ministério da Agricultura faziam, por diferentes razões, oposição à política tritícola, essa continuava, de outro, a receber o apoio do Ministério da Fazenda, mesmo tendo este um importante papel na condução da política macroeconômica. Tal apoio não era apenas pela existência de vínculos informais deste Ministério com o DTRIG, mas também pelo interesse do primeiro em continuar a manipular o grande volume de recursos advindos da política tritícola. Além disso os moinhos, mais do que outros segmentos do complexo, tinham representação atuante junto ao Ministério da Fazenda.

Com efeito, a Tabela 4.2 mostra o volume de recursos manipulados pelos diversos ministérios na gestão dos programas voltados para a agricultura. Sobressai, em todos os anos considerados, o Ministério da Fazenda, contrapondo com a participação relativamente reduzida do Ministério da Agricultura. Dos recursos manipulados pelo Ministério da Fazenda, na "Função Agricultura", quase sua totalidade é destinada a conta "Cobertura de Diferença na Comercialização de Trigo e Tríticale".¹³ Obviamente, isto gerava suscetibilidades no Ministério da Agricultura, sendo um ponto a que seus técnicos se apegavam, embora não explicitamente, para apor à política tritícola, ao passo que para o Ministério da Fazenda era uma ponto para continuar o apoio àquela política.¹⁴

Particularmente em relação ao Banco do Brasil, era de interesse a continuidade da estatização da comercialização do trigo sob o comando do CTRIN, uma vez que isto significava elevados lucros para aquele departamento. Com efeito, de toda a movimentação de recursos para comercialização do trigo, o CTRIN recebia entre 1% a

¹³ Veja Gasques, Villa Verde e Silva, s.d. "Gastos Públicos na Agricultura: Estrutura e Resultados" - IPEA - mineo - particularmente: 16 a 27.

¹⁴ Os preços de compra e venda do trigo em grão, e da farinha e derivados, determinados pelo DTRIG era um dos instrumentos básicos da política tritícola, que obrigatoriamente passava pelo crivo do CMN para aprovação, no qual o Ministério da Fazenda ocupava posição de destaque, sendo, conseqüentemente, um fórum onde poderia exercer a defesa da política.

2% título de Despesas Administrativas.¹⁵ Tal fato fazia com que o Banco do Brasil atuasse como um poderoso “lobby” junto ao Ministério da Fazenda, no qual tinha trânsito privilegiado.¹⁶

O debate sobre a política triticola durou toda a década de oitenta, sem que houvessem modificações expressivas. Apenas procurou-se eliminar gradativamente o subsídio ao consumo a partir de oitenta, porém sem reduções significativas, o que ocorria apenas esporadicamente. Pode-se dizer que houve até mesmo compensações em outros segmentos, continuando o Complexo Triticola altamente subvencionado. O DTRIG prosseguia com alto grau de autonomia e como agência centralizadora das decisões. Também o DL-210 permaneceu inalterado, como se verá a seguir.

Quais seriam as razões para que a política triticola global permanecesse praticamente inalterada e o DTRIG continuasse com o privilégio de agência central decisória? Destacam-se dois conjuntos de elementos básicos, que atuaram de forma interligada: o apoio dos agentes privados inseridos no CAI-Trigo e o apoio da própria burocracia pública. O primeiro ponto será objeto de análise no próximo capítulo. Nesta seção será analisado o apoio de determinados segmentos do próprio Estado àquela política, o que nos permitirá explicitar os conflitos interburocráticos da década de oitenta.

Inicialmente, deve-se destacar que o apoio à política triticola, por parte da Presidência da República continuou a existir, fator que pode ser considerado fundamental para a permanência daquela política. O trigo era tido, ainda, como um “alimento básico estratégico” (ou questão de “segurança nacional”) veja nota 15 relacionado com a questão da legitimidade do Regime. Mas, deve-se lembrar que, no início dos anos 80, o Regime

¹⁵ Segundo publicação no jornal Folha de São Paulo “a atividade (de comercialização de trigo) proporcionava ao CTRIN recursos da ordem, de US\$ 40 a US\$ 50 milhões de dólares por ano, provenientes das comissões e taxas na execução de suas funções (Folha de São Paulo, 28 de maio de 1988).

¹⁶ Uma declaração do então Secretário Geral da Fazenda e funcionário de carreira do Banco do Brasil, Mailson da Nóbrega, ilustra tal fato: A privatização está dentro da filosofia do governo de diminuir a sua participação na economia, mas ela não pode ser feita de um momento para outro, sem alguns cuidados, porque o abastecimento de trigo é uma questão de segurança nacional”. Gazeta Mercantil de 15/março/84.

Autoritário Militar vinha passando por uma fase de mudança, inclusive promovendo uma limitada “abertura política”, colocando-o mais exposto a críticas, principalmente no tocante à política econômica. Nesse aspecto, vinha sofrendo fortes pressões do Fundo Monetário Internacional, que passava a intervir formalmente na política econômica nacional, face às dificuldades de obtenção de recursos externos e necessidade de rolagem da dívida internacional.

Portanto, mesmo com o apoio da Presidência da República, a política tritícola ficava mais vulnerável a críticas. Nesse contexto, a Secretaria do Planejamento passava a pressionar contra a política tritícola pois, seguindo a cartilha do FMI, o déficit público era apontado como o principal causador da inflação. Porém, o único ponto que a SEPLAN conseguiu alterar foi a redução eventual do subsídio ao consumo. Com efeito, em várias reportagens publicadas na imprensa ficavam evidentes as dificuldades da SEPLAN em reduzir os subsídios ao trigo, numa situação constrangedora frente aos compromissos assumidos com o FMI. Em matéria publicada no Jornal do Brasil esta questão era sucintamente abordada. *“O Governo se encontra no impasse de “se-correr-o-bicho-pega, se-ficar-o-bicho-come” : se continuar dando subsídio ao trigo, aumenta o déficit público. Este é parcialmente coberto pela emissão de moeda, o que é inflacionário. Se aumentar o preço da farinha ao consumidor, a inflação também dispara, pois pão, biscoitos, massas e bolo têm um peso muito grande no custo de vida”*.¹⁷ (Jornal do Brasil, 15/05/83: 33)

Assim, a primeira metade da década dos anos oitenta é marcada pela “indecisão” governamental sobre a eliminação do subsídio ao trigo, e de como fazê-lo.¹⁸ Apesar das

¹⁷ Uma alternativa “não convencional” encontrada pelas autoridades foi o expurgo dos impactos dos aumentos do trigo sobre os índices de inflação. Em matéria publicada no Jornal do Brasil em 30/03/84, “Expurgo do Trigo reduz inflação de março para 9,2%”, evidenciava que “a F.G.V. voltou a expurgar o índice por ter considerado a elevação de preços do trigo (50%) e de seus derivados inflação corretiva, já que foi originada basicamente por corte nos subsídios (p. 13).

¹⁸ Em diversas matérias publicadas na imprensa isto fica evidenciado: Gazeta Mercantil - 10/05/94 - pg. 17 - “Governo deve adiar retirada do subsídio para conter inflação.”; - Gazeta Mercantil - 11/-7/84 - pg. 12 - “O impacto de aumento do trigo na inflação”; - Gazeta Mercantil- 2/10/84 - pg. 10 - “Subsídio poderá permanecer até 1985, admite Dallari” (referindo-se a José Milton Dallari da SEAP); - Gazeta Mercantil - 20/10/84 - pg. 14 “Impacto inflacionário de reajuste do trigo preocupa os técnicos do governo”.

críticas, então constantes, o subsídio permaneceu, sendo reiteradamente postergada a sua eliminação. Isso evidenciava que embora o discurso oficial colocasse explicitamente a necessidade de sua eliminação, na prática, os esforços para tal não se concretizavam, sempre colocando-se a dificuldade de fazê-lo em função dos impactos nos índices inflacionários.

É importante, neste momento, destacar o aparecimento de outras instituições governamentais responsáveis pelo acompanhamento dos preços em geral, inclusive dos derivados do trigo. Essas instituições viriam cercear em parte a liberdade do DTRIG na fixação dos preços no CAI-Trigo. Em 1979 foi criada a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP) junto à SEPLAN para assessorar “na formulação e supervisão da política de abastecimento e preços”. Posteriormente, em 1985, estas atribuições seriam do Conselho Interministerial de Preços (CIP), transformando a SEAP em sua secretaria executiva. O CIP foi transferido no mesmo ano, juntamente com a SUNAB, da SEPLAN, para o Ministério da Fazenda. Além disso, aparecia ainda o Conselho Monetário Nacional (CMN) que, desde 1979, dava o aval nas decisões sobre a fixação de preços. Portanto, os preços a serem fixados pelo DTRIG deveriam ser também discutidos junto à SEAP e ao CIP, além de passar pelo crivo do CMN.

Em reportagem da Gazeta Mercantil pode-se evidenciar a questão do conflito entre aquelas instituições na determinação dos preços: *“Reunidos durante toda a tarde de ontem, técnicos da SUNAB e da SEAP não chegaram a um acordo sobre o novo preço do trigo. Segundo técnicos do setor, o principal impasse foi o percentual de reajuste a ser fixado, colocando de um lado a posição das autoridades econômicas, que defendiam uma majoração de 33% - para reduzir o impacto inflacionário - e de outro os especialistas em abastecimento de trigo, que julgavam que somente um aumento de 50% poderá manter a oferta de grão dentro dos planos traçados para as últimas nove semanas de 1984”*. (Gazeta Mercantil, 20/10/84: 7)

Nota-se que a preocupação da SEAP (e posteriormente do CIP) era com o impacto inflacionário do reajuste, quanto menor o preço pago ao produtor menor seria o

preço da farinha no mercado consumidor final. Por outro lado, o DTRIG lutava pela elevação dos preços ao produtor, ao passo que os índices inflacionários seriam controlados pelo tamanho do subsídio, dado pelo diferencial do preço de venda do grão aos moinhos, o que seria bancado, em última instância, pelo Tesouro.

Mas a vulnerabilidade da política tritícola fica também evidenciada, quando é apresentado ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 2.128/83, de autoria do Deputado Odilon Solmória. Esse projeto propunha a revogação do DL-210 e, paralelamente, a livre comercialização do trigo nacional e importado. Para a produção nacional propunha a venda direta aos moinhos pelos próprios tricultores, deixando como opção a venda ao governo. Os estoques formados pelo governo (trigo nacional e estrangeiro) seriam vendidos aos moinhos através de bolsas de cereais pelo CTRIN-BB, limitando-se esta participação aos pequenos moinhos. A importação do trigo poderia ser feita pela iniciativa privada, prevendo-se a taxaço do importado para equiparação de custos com o trigo nacional.¹⁹ Previam-se também a liberalização da industrialização (fim do sistema de cotas) bem como do abastecimento propondo-se apenas uma atuação fiscalizadora do governo através da SUNAB e Banco do Brasil.

Em torno deste Projeto foi aberto, na Câmara dos Deputados, o "Debate sobre a Política Nacional do Trigo". Isto ocorreu somente em 1985 (de 14/05/85 a 10/10/85), já no governo da "Nova República".²⁰ Este debate é de importância fundamental para identificar os argumentos contrários e favoráveis à política e, assim, detectar os conflitos interburocráticos travados na década de oitenta.

Em defesa da política tritícola dentre as agências estatais obviamente destacaram-se o DTRIG e o CTRIN. Em depoimento junto à Câmara dos Deputados, o

¹⁹ A proposta original do Projeto era de importação livre pela iniciativa privada. Posteriormente, o substitutivo do Deputado Hony Amorim propunha que as importações continuassem sendo realizadas pelo Governo, como uma forma de proteção da produção nacional.

²⁰ Veja Câmara dos Deputados - 1985 - vol. I e II

Chefe do DTRIG²¹ defendia o sistema interventivo, que já durava 18 anos, instituído pelo DL-210, revelando *“a conveniência de sua manutenção face a insuficiência da produção nacional e, conseqüentemente, da dependência da importação de cerca de 2/3 do consumo... Pode-se dizer que, diante das condições atuais de abastecimento de trigo, ainda se fazem necessárias as medidas de conteúdo interventivo estratificadas pelo DL-210, como o monopólio estatal para a aquisição do cereal no exterior e no País, a distribuição equânime de cotas aos moinhos, considerados segundo zonas de consumo, na proporção da capacidade de moagem registrada, e a instituição de normas de industrialização e de comercialização para os produtos e subprodutos do cereal, como meios eficazes de prevenção de crises, de formação de estoques reguladores, de aquisição do cereal no exterior, de estímulo ao produtor nacional e de harmonia entre os interesses de todos aqueles que integram o ciclo do suprimento do trigo, inclusive o consumidor final”*. (Câmara dos Deputados, v.I, 1985: 14)

Por outro lado, o DTRIG não se opunha à retirada do subsídio ao consumo. Segundo o chefe do departamento *“o fato do Governo Federal ter instituído, a partir de 1972, uma política de subsídio ao abastecimento de trigo... depois mantido pelo seu alcance social, conduziu a crença de que o subsídio fosse parte integrante do sistema interventivo do DL-210. Entretanto, isto não seria verdade, “uma vez que, antes de instituído o referido subsídio, o DL-210 já existia há cerca de seis anos”. Sendo, assim, declarava-se a favor da “retirada do subsídio (desde que mantido DL-210), em face do alto custo que onera sobretudo a Conta-Trigo”. Porém, aconselha que isto fosse feito de forma gradual face a sua importância na alimentação da população de baixa renda e, portanto, o seu alcance social: “a experiência tem demonstrado que medidas que importem em benefício social, uma vez tomadas, dificilmente podem ser interrompidas... dadas as implicações de ordem prática que acarretam, com projeção imprevisíveis no campo social”*.

²¹ Depoimento dos Dr. Fernando Tavares Coutinho, Chefe do Departamento de Trigo da SUNAB. Câmara dos Deputados 1985 - I e II Reuniões - V.I: 13 a 22.

Os argumentos utilizados pelo CTRIN²² em defesa do sistema vigente do DL-210 eram semelhantes àqueles utilizados pelo DTRIG. Ou seja, o “de garantir ao triticultor a colocação de sua produção, mesmo quando de qualidade inferior, e o pronto recebimento do preço correspondente; proporcionar o regular e disciplinado abastecimento de matéria-prima aos moinhos e, em consequência, o normal atendimento aos consumidores”. Os expositores do CTRIN procuravam desvincular a sistemática imposta pelo DL-210 e os subsídios. *“Na realidade, as críticas ao sistema interventivo são, na maior parte, apenas formuladas devido ao custo elevado do subsídio governamental, quando o mesmo não se vincula ao aludido sistema, mas constitui uma opção política-administrativa que pode conviver ou não paralelamente a ele”*.(Câmara dos Deputados, v. II: 28)

Rebatem, ainda, outra crítica que se fazia em relação à moagem colonial: *“Outro ataque que se faz ao sistema de comercialização do trigo é o de que teria inviabilizado a moagem colonial e desestimulado, com isso, a produção minifundista... O que mantém a moagem colonial limitada é a atual política de subsídio, que torna mais vantajosa para o pequeno produtor vender o grão ao Governo e adquirir no mercado a farinha para o seu consumo familiar”*.(Câmara dos Deputados v. I: 119). Em suma, defendia-se, em todos os seus pontos o DL-210, argumentando-se, basicamente, sobre a sua importância para a produção nacional e para a regularidade do abastecimento interno, bem como para harmonização do parque moageiro, terminando com o “quadro de conflito e competição destrutiva antes existente”. Refutavam-se as críticas em relação aos elevados subsídios ao consumo, uma vez que estes não tinham vinculação com a sistemática estabelecida pelo DL-210.

É claro que a defesa do DL-210 pelo DTRIG e pelo CTRIN, refletia o interesse de manutenção do “status quo”, em que aquelas duas instituições ocupavam posição de destaque na gestão da política tritícola. Ao mesmo tempo, colocavam-se a favor da eliminação gradual dos subsídios, uma vez que, colocar-se contra isto, seria “ir contra a maré” naquele momento. Comentando as razões dos interesses do CTRIN e do DTRIG

²² Veja os depoimentos dos Srs. Nilo Fensterseiffer, Chefe do CTRIN de Porto Alegre (Câmara dos Deputados vol. I: 116 a 120) e Eloy Gomes Chefe do CTRIN do Paraná (Câmara dos Deputados vol. II: 26 a 33).

na manutenção da política triticola, Lawrence Pih, proprietário do Moinho Pacifico afirma: *"O Estado monopoliza o setor triticola na compra e na revenda do produto através do CTRIN (...) que aufera lucros fantásticos ao Banco do Brasil, através das comissões e taxas de despesas pelos serviços prestados. Deste modo a burocracia estatal também é uma aliada de peso à manutenção da estatização na comercialização do trigo (...) A ironia reside no fato de que o Estado tem interesses convergentes com o setor privado ao obstar qualquer projeto que vise à privatização do setor triticola. Outro elo de sustentação da política se localiza do DTRIG/SUNAB, cuja estrutura existe desde o início da ditadura e ainda hoje, matém quase as mesmas pessoas administrando o setor (...) Cumpre lembrar que extinto o monopólio, o DTRIG simplesmente desaparecerá, porque sua existência se tornará supérflua (...) Não se pode culpar os técnicos do DTRIG do desejo de mante-la viva. Assim, o cartório do trigo tem apoio irrestrito, tanto do CTRIN-BB e DTRIG-SUNAB (...)"* (Pih, 1988, pg. 21).

Do outro lado do debate, destacava-se o Ministério da Agricultura como ferrenho opositor à política triticola. Com efeito, o depoimento do gerente Nacional do Trigo da Secretaria Nacional de Abastecimento do Ministério da Agricultura (SNAB)²³, traduz, não só a posição daquela Secretária, como também do Ministério da Agricultura e de suas instituições encarregadas da gestão e execução da política agrícola como um todo.²⁴

Argumentava sobre a necessidade de eliminação do subsídio em razão de seus efeitos inflacionários: *"A eliminação do subsídio ao trigo trará uma menor pressão sobre os meios de pagamentos, base monetária, balança comercial, dívida externa, dívida interna e, conseqüentemente sobre a inflação". Embora "se possa ter algumas*

²³ Veja depoimento Sr. Renato Zanconadi, Câmara dos Deputados - 1985: (07 a 16).

²⁴ Como exemplo, a EMBRAPA, procurando acabar com a crença da importância do trigo, na alimentação humana (e, conseqüentemente, a importância do subsídio), desenvolveu um trabalho que concluiu: "A farinha de trigo pode ser substituída em um nível de até 25% por farinha desengordurada do milho, por farinha de raspa de mandioca, de sorgo e de triticales no fabrico de pães e outros derivados"... "Se o governo retirar o subsídio, com o emprego de sucedâneos da farinha de trigo, a elevação do preço quase não seria sentida em se comparando com o trigo sem subsídio" - Jornal do Brasil - 13/05/84: 8. A posição de outras instituições ligadas ao sistema operacional da agricultura será explicitadas posteriormente neste capítulo.

desvantagens, como o impacto direto no índice geral de preços, talvez em torno de 1,2 ou 1,3 pontos..., temos também uma situação deflacionária, que seria a redução do gasto (governamental) anual... Se analisarmos o período, talvez os dez últimos anos, não resta dúvida, se tivéssemos eliminado o subsídio ao trigo teríamos uma situação deflacionária, e não inflacionária". E conclui que "a não retirada do subsídio ao trigo é mais talvez uma questão de índice do que uma questão de inflação". (Câmara dos Deputados, v. I, 1985: 8/9)

Com relação à estatização da comercialização, o gerente da SNAB declara-se favorável a liberalização em relação à produção nacional, porém deixando ao tricultor a opção de venda ao governo com base em um preço de garantia. Com relação à importação, concordava com a manutenção do total controle pelo governo. Mostrava-se favorável à liberalização da industrialização de trigo no país, sendo um ferrenho opositor do sistema de cotas que só beneficiava a indústria moageira. Afirmava, ainda, a incompatibilidade existente entre a redução ou eliminação do subsídio com a manutenção do sistema de cotas. Ou seja, o DL-210 é que provocava as distorções na política tritícola, inclusive o subsídio. Associava, assim, o subsídio ao DL-210, ao contrário daqueles defensores do referido Decreto.

Em resumo, a posição extra-oficial do Ministério da Agricultura era contrário ao subsídio ao consumo do trigo e ao sistema interventivo imposto pelo DL-210; opunha-se ao sistema de cotas, sendo favorável à liberalização da industrialização, bem como da comercialização. Nas entrelinhas do discurso pode-se apreender uma posição contrária às instituições responsáveis pela execução da política tritícola, particularmente ao DTRIG.

Com efeito, ao propor o fim da estatização da comercialização da produção nacional, colocando como alternativa a necessidade de deixar para o tricultor uma opção de venda ao governo com base em um preço de garantia, na verdade isto seria uma referência à eficiência da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) executada pela Companhia de Financiamento da Produção (CFP), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura. Ao contestar, o sistema de cotas, destacando a sua vinculação com o subsídio

ao consumo, confrontava-se com a posição do DTRIG e, do CTRIN. Estas posições implicitamente refletiam a não-aceitação do “sistema-trigo” e, especialmente, com as posições de destaque do DTRIG e (até mesmo) do CTRIN, bem como uma luta para que a política tritícola fosse uma matéria relacionada ao Ministério da Agricultura.

A posição contrária da SEPLAN à política tritícola ficava também evidenciada naquele debate com a exposição do representante daquela secretaria, o Coordenador de Planejamento Geral do IPEA/IPLAN.²⁵ Nesta exposição ficava clara a preocupação com o impacto inflacionário da Conta-Trigo em termos de seu peso no déficit público. Porém a preocupação com os impactos nos índices de preços ainda permanecia como nos anos anteriores; agora, com um agravante: a política de combate à inflação através do congelamento de preços adotada no governo da Nova República. *“Gostaria de chamar atenção para o fato de que, do ponto de vista de uma política de contenção de inflação, uma Conta que apresenta um déficit significativo é uma situação perturbadora...só que na medida em que se fala em preocupações associadas com o peso dos subsídios no orçamento público, a hipótese seguinte que se levanta é sobre a eliminação, abrupta ou gradual, dos subsídios e seus efeito sobre o IPC e sobre a taxa de inflação. Mais do que isso, no presente momento, dentro de uma política de congelamento, será impraticável supor-se possível ao mesmo tempo eliminar subsídios e manter o congelamento de preços ao consumidor”.* (Câmara dos Deputados, v. II, 12985: 74)

Assim, continuava a “indecisão” sobre a política tritícola por parte das autoridades responsáveis pela condução da política macroeconômica, perpetuando os subsídios e os elevados gastos na Conta-Trigo. Tal situação tornava-se mais crítica ao se levar em conta a política de combate à inflação através do congelamento de preços ao nível do consumidor seguida pelo governo da “Nova República” (Veja a Tabela 5.3, que destaca os elevados subsídios para o trigo nos anos de 1986 e 1987).

Neste ponto é importante salientar que o governo da Nova República, ao assumir, transferiu a condução da política macroeconômica para o Ministério da Fazenda,

²⁵ Veja exposição de Gustavo Pedrosa Maia Gomes, Coordenador de Planejamento Geral do IPEA/IPLAN - SEPLAN/PR. Câmara dos Deputados - 1985 - vol. II: 72 a76.

sendo este o responsável pela política de congelamento de preços.²⁶ Paralelamente, para exercer o controle do congelamento ao nível do mercado consumidor, fortaleceu-se a SUNAB, transferindo-a para aquele Ministério.²⁷ Assim, o DTRIG passava a subordinar-se ao Ministério da Fazenda, fortalecendo-se com o congelamento de preços e com a continuidade explícita da política para o trigo.

O Projeto de Lei do deputado Odilson Salmória não resultaria em nada de concreto em termos de mudanças da política tritícola. No parecer final do Relator da Comissão, deputado José Moura, o projeto seria categoricamente rejeitado: *"emiti parecer contrário à sua aprovação, fundado em que as novas normas eram contrárias aos interesses públicos"*. Esse parecer foi também seguido pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio do Congresso Nacional.²⁸ (Câmara dos Deputados, 1985, v. II: 136 a 139)

O Conflito interburocrático torna-se mais acirrado quando é apresentado ao Congresso Nacional, em dezembro de 1988²⁹, o projeto de Lei nº 1390, de autoria do próprio Executivo, tendo como origem o Ministério da Fazenda e SEPLAN. Naquele momento unificavam-se os objetivos daquelas pastas em relação à necessidade não só de redução dos subsídios como também da total reformulação da política tritícola. Essa unificação era movida, principalmente, pela questão do déficit público.

O Projeto de Lei propunha a revogação completa do Decreto Lei - 210 e redefinia papéis reduzindo a força decisória do DTRIG. O projeto instituiu a liberdade de

²⁶ A política de congelamento foi adotada como um dos instrumentos de combate à inflação no Plano Cruzado, tendo à frente o ministro da Fazenda Dilsen Fimaro.

²⁷ O Decreto nº 91.149, de 15/03/85, transferiu a SUNAB, juntamente com o CIP e a SEAP da SEPLAN, para o Ministério da Fazenda.

²⁸ Sobre as dificuldades de redução dos subsídios é interessante a opinião do Presidente Sarney, em entrevista à imprensa: a causa do déficit público não está nos gastos com funcionalismo e com a máquina administrativa, e sim nas diversas formas de subsídios que o Governo é obrigado a conceder por força da mentalidade clientelista da própria sociedade (Jornal O Globo, 18 de junho 1987). Especialmente sobre o subsídio ao trigo, na mesma época, o então ministro do Planejamento Aníbal Teixeira afirmava: "já foram feitas nos últimos cinco anos pelo menos cinco tentativas de extinção do subsídio ao trigo. Entretanto, as pressões políticas são violentas, impossibilitando a concretização de tais medidas (Jornal Folha de São Paulo, 09 junho 1987).

²⁹ Antes do Projeto 390, de 1988, foi apresentada à sociedade, em junho de 1987, o Plano de Controle Macroeconômico, quando assumiu o Ministério da Fazenda o professor Bresser Pereira. Neste plano apenas mencionava-se a intenção de reduzir os gastos da Conta-Trigo, através da redução gradual do subsídio ao consumo e à produção. Nada mencionava em relação a modificações nos sistemas de comercialização e industrialização (Plano de Controle Macroeconômico - junho de 1987 - MLP: 53 a 55).

comercialização do trigo nacional e de industrialização do trigo de qualquer procedência. Paralelamente, instituía que “*compete à SUNAB (leia-se DTRIG) a fiscalização em todo território nacional das operações relativas à comercialização e industrialização do Trigo*” (Parágrafo Único, Art 1º). Ao mesmo tempo, à Junta Deliberativa do Trigo (JUTRI) reservava o papel de negociação das importações de trigo e farinha. (Veja Diário do Congresso Nacional, 08/12/1988: 4.763)

Com relação ao CTRIN, em vários artigos do projeto ficavam claras as suas funções: a) “*A importação de trigo ou de farinha de trigo será realizada, exclusivamente, pelo União, por intermédio do Banco do Brasil (leia-se CTRIN), de acordo com as instruções expedidas pela JUTRI*” (Art 3º); b) “*... os setores de trigo e farinha de trigo da União, por intermédio do Banco do Brasil, pelo preço de garantia estabelecido em função da qualidade do Produto*” (Art 5º). (D.C.N., 08/21/1986: 4.763)

Em termos institucionais, o projeto era totalmente desfavorável ao DTRIG, representando na prática um esvaziamento de suas funções e seu enfraquecimento político.³⁰ A este departamento era reservado apenas a função de mera fiscalização da comercialização e industrialização do trigo; à JUTRI, apenas o papel de negociação da compra do trigo a ser importado. Não é de se estranhar portanto, a expressão do chefe do DTRIG quando em entrevista realizada, comentou a não aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 1.390: “Novamente vencemos”.³¹

Por outro lado, Projeto fortalecia o CTRIN no quadro institucional dentro da nova política tritícola traçada. É interessante notar que até mesmo a compra da produção nacional com base em preços de garantia, e sua posterior revenda em bolsa, seria

³⁰ Nem mesmo a fixação dos preços de garantia estabelecidos com base na qualidade do produto seria mais função do DTRIG (veja parágrafo único, artigo 5º).

³¹ Entrevista realizada com o Dr. Fernandes Coutinho, chefe do DTRIG em 28/08/1989, Rio de Janeiro.

realizada pelo Banco do Brasil/CTRIN.³² Isto nada mais era do que a prática da PGM realizada há muito pela Companhia de Financiamento da Produção do Ministério da Agricultura. Só que a CFP não entraria neste esquema. Ou seja, ao Ministério da Agricultura não foi destinado nenhum “quinhão” da nova política. Tal fato criava resistência também junto ao quadro técnico do ministério pela aprovação do Projeto.³³ A tentativa de fortalecimento do CTRIN pode encontrar resposta quando atentamos para o fato de que o Projeto de Lei nº 1.390 tinha à frente o Ministério da Fazenda, que se em 1988 tornara novamente o Ministério “forte” no comando da política econômica global, tendo sob seu comando o Ministro Mailson da Nobrega, funcionário de carreira do Banco do Brasil. Mas a política tritícola ficaria inalterada na segunda metade dos anos oitenta, quando já tínhamos um governo civil.

³² Alerta-se para o fato de que esta função acrescida do DTRIN era um forma de promover o seu fortalecimento institucional. Este era também um aspecto colocado pelo projeto do deputado Odilon Sanória que já havia sido rejeitado pelo Congresso Nacional. O parecer do Relator da Comissão que julgava o Projeto enfatizava que “a instituição da venda através de bolsa pelo DTRIN-BB configura incongruência material” evidente... impondo-lhe papel impossível de coordenador da venda em bolsa... Além disso, é duvidoso a legalidade de atribuir ao Banco do Brasil a competência de leiloeiro-mor. (Câmara dos Deputados, 1986, vol. II: 137).

³³ Em entrevista realizada com o Diretor da CFP, Dr. Célio Borviro, ficou claro que uma luta daquele órgão era “enquadrar o trito como um produto da PGM. Porém esta política deveria ser executada pela CFP, órgão que já possuía experiência com outros produtos”. Entrevista realizada em 27/09/1989, Brasília.

5.4 Conclusões

Neste capítulo viu-se o aparato estatal de regulação do Complexo Triticola foi sendo gestado desde a década de quarenta, sendo o marco inicial a criação do Serviço de Expansão do Trigo (SET) em 1994, no Governo Vargas. Essa instituição, e a Comissão Consultiva do Trigo (CCT), criada em 1951, com a finalidade de regular as importações, foram subordinadas ao Ministério da Agricultura (a CCT, em 1956) que tinha, portanto, o controle da condução da política triticola.

O Decreto-Lei 210, imposto pelo regime militar, em 1967, veio consolidar uma estrutura institucional rígida para a regulação do Complexo. Tal rigidez se explicava pela importância do abastecimento de trigo, tido como uma questão de “segurança nacional”. Mas, se o DL-210, por um lado, significou apenas a consolidação do aparato institucional que vinha sendo gestado há vários anos, por outro, ele representou uma significativa modificação em relação à direção decisória da política triticola. O Ministério da Agricultura perderia seu poder decisório, à medida em que criaram-se instituições públicas especializadas para a condução daquela política; mais especificamente, o DTRIG e a JUTRI, que, respaldados pela imposição do Decreto-Lei 210, foram crescentemente fortalecidos, criando uma grande autonomia na condução da política triticola, independente ao ministério a que se subordinavam formalmente. Dado esse poder o DTRIG se fortaleceu como o “locus” decisório para onde canalizariam as demandas dos diversos grupos de interesses envolvidos no CAI-Trigo.

O arranjo institucional imposto pelo DL-210 perduraria durante 23 anos (de 1967 a 1990) sem qualquer modificação. Num primeiro momento não ocorreram contestações quanto à hegemonia decisória do DTRIG, face das imposições estabelecidas pelo regime autoritário. Mas não só isso; até o início dos anos oitenta, não haviam maiores preocupações com o déficit público, e isso fazia com que os elevados custos da política triticola fossem assumidos pelo Tesouro Nacional sem questionamento. A Conta Trigo, tornou-se mais “sobrecarregada” após 1972, quando foi criado o subsídio ao consumo, visando o controle de preços dos derivados de trigo no mercado. Devido a seu peso nos índices de preços esse subsídio perpetuou-se durante vários anos, mesmo na

década de oitenta, quando o déficit público passa a ser dignosticado como principal fator de expansão da base monetária.

Desde a implantação explícita do subsídio ao consumo a sua sistemática sobrecarregava as despesas do Tesouro Nacional com a Conta Trigo. De um lado, os técnicos responsáveis pela política macroeconômica (ligados, ora à SEPLAN ora ao Ministério da Fazenda), concordavam em manter os preços dos derivados de trigo sob controle, como uma forma de não elevar os índices de preços. Mas, na tentativa de reduzir os gastos públicos procuravam pressionar para a redução dos preços pagos aos produtores para o grão. De outro lado, o DTRIG procurava elevar os preços aos produtores argumentando com a necessidade de proteção do produto nacional, com o objetivo de alcançar a auto-suficiência. Daí surgia um conflito interno no aparelho de Estado que, em geral, era “vencido” pelo DTRIG, acarretando a sobrecarga do déficit do Tesouro Nacional. Esse fato era, sem dúvida uma demonstração do poder político e decisório do DTRIG (obviamente nesse caso, apoiado pelas cooperativas). Mais a “força” política do DTRIG ficaria clara no decorrer da década de oitenta, quando ocorrem pressões de vários segmentos da sociedade (inclusive do FMI), no sentido de eliminar não só o subsídio ao consumo mas de reduzir, os gastos totais da Conta Trigo. No entanto estes continuariam elevados durante quase toda a década de oitenta, caindo sensivelmente somente no seu final. Registre-se, ainda o conflito entre o DTRIG (e o CTRIN) com o Ministério da Agricultura durante a década de oitenta. Por traz desse conflito estaria a vontade do Ministério da Agricultura em retornar a rédeas da política tritícola, arrebatada desde o DL-210. Nesse conflito ficou também evidenciado a força política do DTRIG.

Todavia o DTRIG não estava só na luta pela manutenção do DL-210. Este tinha o apoio de importantes segmentos do aparelho de Estado, destacando-se o CTRIN que também tinha interesses próprios para a continuidade da política tritícola em face dos elevados lucros que auferia na cobrança de taxas e comissões sobre a compra e venda do grão. Nesse sentido pode-se dizer que havia uma “associação” de interesses entre DTRIG e CTRIN pela continuidade do DL-210. O apoio do CTRIN foi fundamental a manutenção da política tritícola. Esse era uma departamento que fazia parte do Banco do

Brasil que, sabidamente, era uma instituição de peso político, com penetração nos mais altos escalões decisórios, como na Presidência da República e no Ministério da Fazenda. Isso, com certeza, foi um elemento importante na manutenção do DL-210 por tantos anos.

No debate que reproduzido neste capítulo, visando captar os conflitos interburocráticos e as razões da continuidade do DL-210 por tantos anos, bem como da sustentação do DTRIG e do CTRIN como instituições que se mantiveram no poder decisório, pode-se também evidenciar alguns fatos importantes relacionados com o referencial teórico utilizado nesse trabalho.

Em primeiro lugar, destaca-se a importância que os diversos governos, desde a década de trinta, deram ao abastecimento regular de trigo. Pode-se identificar aí o que a abordagem neocorporatista denomina de “interesses de governo”. Isso fica caracterizado particularmente com o DL-210, que impunha normas rígidas, objetivando explicitamente ao abastecimento regular dos derivados de trigo, justificando para tal que o mesmo seria uma questão de “segurança nacional” procurando assim associar os “interesses de governo” e “interesses de Estado” (neste caso, este último estaria ligado à questão de soberania). Na verdade, isso estaria de certa forma relacionado à questão da “legitimidade do regime”. Por ser o trigo amplamente consumido e ser um alimento básico para grande parte da população, o seu abastecimento regular seria um parâmetro para a opinião pública balizar o sucesso ou não do regime. Ademais, eventuais pressões no custo de vida decorrentes da elevação do preço do pão e outros derivados de trigo eram pontos desfavoráveis na trajetória de “sucesso” dos governos militares. Assim, a pretexto de defender os interesses de Estado se favorecia os interesses de governo e vice-versa.

Em segundo lugar, identifica-se também o chamado “interesse de funcionários” na busca de preservar (ou perpetuar) as suas instituições no processo de decisão da política tritícola e, conseqüentemente, seus próprios cargos e status decisório. Isso fica evidente em algumas passagens da entrevista com o Chefe do DTRIG. Por exemplo, quando afirmava: “a minha função era defender o DL-210”. Ou ainda, quando

comentava sobre a não aprovação pelo Congresso do projeto que propunha a revogação do DL-210 “mais uma vez vencemos”. É claro que esta busca obstinada de se manter no poder fazia com que a burocracia pública abrissem “brechas” em suas respectivas instituições para a penetração de segmentos privados específicos na busca de sustentação política. Essas “brechas” eram aproveitadas pelos grupos privados no sentido de influenciar nas decisões públicas. Assim se processa uma estreita interrelação entre “interesses de funcionários” e “interesses privados”. Este é o tema que se analisará nos dois próximos capítulos.

QUADRO 4.1

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA REGULAÇÃO DO COMPLEXO DO TRIGO

ANO	MUDANÇAS INSTITUCIONAIS
1944	Criação do Serviço de Expansão do Trigo (SET), pelo decreto 6.170 de 5 de janeiro subordinado ao Ministério da Agricultura, Determinar normas para a produção nacional e fiscalizar moagem e comercio de farinha.
1951	Criação da Comissão Consultiva do Trigo (CCT), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores. Regular importações.
1952	O Banco do Brasil, via CACEX, passa a ser o único comprador e vendedor do trigo importado.
1956	CCT é transferido para o Ministério da Agricultura
1962	Criação da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), pela Lei Delegada nº 5 de 26/9, ligada diretamente à Presidência da República; Extinção do Serviço de Expansão do Trigo (SET), pelo Decreto nº 1.477, de 26/10, sendo as suas funções de fomento e pesquisa transferidas para o Ministério da Agricultura e aquelas relativas à industrialização, comercialização e abastecimento para o SUNAB; OBanco do Brasil passa a ser, também, o único comprador do trigo nacional pela Portaria nº 820 de 22/11, do Ministério da Agricultura; Criação da Comissão de Compra do Trigo Nacional/CTRIN/Banco do Brasil, em 30/10;
1965	Criação do Departamento do Trigo (DTRIG) dentro da SUNAB, pelo Decreto nº 56 452 de 09/06, que passa a ser a principal agência reguladora do setor. O mesmo Decreto cria a Junta Deliberativa do Trigo (JUTRI) no DTRIG, com o fim de examinar as necessidades de importação e da ofertas dos fornecedores.
1967	Consolidação do aparato institucional do Estado para o complexo Trigo, pelo Decreto-Lei nº 210 de 27/01. Em 27/02, a CTRIN é elevada à condição de Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional - CTRIN.
1968	A SUNAB vincula-se ao Ministério da Agricultura.
1979	A SUNAB passa para a SEPLAN/Pr. O Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional-CTRIN é elevado à condição de Departamento de comercialização do Trigo - CTRIN, assumindo os serviços e encargos atinentes ao trigo importado, antes de responsabilidade da CACEX.
1985	A SUNAB passa para o Ministério da Fazenda.
1990	Revogação do DECRETO-LEI 210 de 27/02/67 pela Medida Provisória nº 244 de 17 de setembro.

QUADRO 4.2**MATRIZ INSTITUCIONAL DE REGULAÇÃO NO CAI-TRIGO**

ATRIBUIÇÕES	PERÍODO ANTERIOR AO DL-210	DL-210 DE 1967
Expansão da Produção Nacional	SET	DTRIG/SUNAB
Fiscalização da Industrialização	SET (1944)	DTRIG/SUNAB
Importações (definições de Quantidade)	CCT	JUTRI
Importações (Compra e Venda)	Banco do Brasil	Banco do Brasil/CETRIN
Fiscalização do Abastecimento	SET	DTRIG/SUNAB
Pesquisas	SET/M.A	M.A

CAPÍTULO V

GRUPOS DE INTERESSES E INTER-RELAÇÃO COM O ESTADO: O SEGMENTO PRODUTIVO

1 Introdução

O capítulo anterior mostrou como se processou historicamente a estruturação do aparato institucional do Estado de regulação do Complexo Triticola, o qual seria consolidado com o Decreto-Lei 210 de 1967. Tal estrutura de regulação tanto tinha sustentação política como também era combatida por determinados segmentos pertencentes ao próprio aparelho de Estado. Como conseqüência, verificou-se a existência de conflitos internos ao Estado em torno da política triticola, envolvendo diversas instituições públicas, o que viria a se intensificar nos anos oitenta.

Todavia, conforme um dos nossos pressupostos, a força política do DTRIG e CTRIN não seria o único elemento explicativo para a sustentação do DL-210 por vários anos. Ou seja, a manutenção da política triticola não seria fruto único e exclusivo da vontade própria emanada do Estado. Aquela dependeria, também, em maior ou menor grau, de grupos de interesses privados envolvidos no Complexo Triticola. Portanto, a política triticola seria resultado, de um processo de interação entre grupos privados e o Estado, considerando aí as instituições públicas, seus funcionários e governos.

Este capítulo tem dois objetivos básicos: identificar a interação entre os atores do segmento produtivo com o aparelho estatal responsável pela política triticola (mais especificamente, procura-se caracterizar as formas de inter-relação entre as organizações representativas do segmento produtivo - as cooperativas - e as agências públicas com poder decisório sobre o CAI-Trigo; e identificar os principais conflitos internalizados no CAI-Trigo envolvendo o segmento produtivo com os demais mostrando como o Estado, através de suas agências burocráticas, atua no sentido de mediar tais relações conflituosas procurando a harmonização interna do Complexo.

Embora o alvo central deste estudo seja o período pós-67, no decorrer da vigência do DL-210, é de fundamental importância fazer um retrospecto, para caracterizar o processo de organização do segmento produtivo e verificar a atuação do Estado. Isso permitirá analisar, numa perspectiva histórica, os conflitos internos e as formas utilizadas pelo Estado para intermediá-los. Vários são os instrumentos de política nas mãos do Estado para intermediar conflitos entre grupos de interesses, tais como subsídios, incentivos fiscais, criação de infra-estrutura de produção e comercialização, controle de preços, entre outros. Muitos desses instrumentos foram utilizados para tal fim no CAI-Trigo. Aqui serão indentificados aqueles que em determinado momento foram de importância fundamental para a administração dos referidos conflitos.

Não se pretende neste item examinar o papel das cooperativas enquanto um dos mecanismos através dos quais o Estado atua no sentido de promover o desenvolvimento das forças produtivas no campo e manter as tensões e conflitos sociais de tal forma a viabilizar o padrão de acumulação no próprio Complexo ou em termos globais. Muito menos pretende-se, destacar o papel das cooperativas como elemento do processo de diferenciação entre produtores ou como elemento de apropriação dos excedentes agrícolas.¹ O objetivo é analisar a interação das cooperativas, considerando-as como representativas dos produtores, com os demais segmentos do CAI-Trigo e com o aparelho de Estado, com ênfase na gestão da política para o setor.

2 Formação e fortalecimento da "burguesia triticola"

O marco institucional da política triticola foi a criação do SET, em 1944, permitindo intervenções sistemáticas no Complexo. Um dos principais objetivos do SET era *"incentivar o desenvolvimento da produção nacional através da pesquisa, difusão e organização da cultura"* (Decreto 6.170 de 1944). Seguindo este objetivo, a partir de 1946, o governo incentivou a modernização da cultura, iniciando-se a formação de um segmento moderno de tricultores gaúchos. *"A rigor, somente nos últimos anos da Segunda Guerra, mas, decisivamente, a partir de 1946, é que foram criadas as políticas mais fortes para incentivar a produção de trigo no País. Foram elas que criaram as condições para a emergência de uma burguesia triticola"* (Müller, 1981: 102)

¹ Estas questões podem ser vistas em Sorj, et alii, 1982, em Coradini, 1982 e, especificamente quanto ao Complexo Triticola, em Müller, 1981.

daqueles estoques com grandes vantagens para os países importadores. Neste contexto, assinou-se o primeiro "Acordo do Trigo", em 1956, seguido de outros, sendo o último em 1966.³

Nota-se, portanto, que desde o início dos anos cinquenta a triticultura passava por um período de crise (que se estenderia até 1967), o que mobilizava o segmento produtivo no sentido de se organizar para exercer influência junto ao Estado. Na verdade, o Estado não deixaria de amparar os "granjeiros", atestando uma certa força política daquele segmento.⁴ A prova disso foram as várias medidas adotadas no decorrer da década de cinquenta, especialmente na segunda metade, como forma "compensatória" para o setor. Manteve-se o controle das importações, permanecendo a Comissão Consultiva do Trigo (CCT), com a função de sua regulação e o Banco de Brasil como único comprador do trigo estrangeiro. Manteve-se, ainda, a obrigatoriedade aos moinhos de comprar o trigo nacional.⁵ Com relação aos "Acordos", uma medida compensatória foi a transferência para os produtores de 5% da renda obtida da diferença entre o preço de compra e de venda aos moinhos de trigo importado.

O fato mais importante nesta década foi a organização dos produtores em cooperativas, o que foi fortemente incentivado pelo Estado. Em 1957 estabeleceu-se o "Plano de Expansão de Triticultura Nacional", no qual criava-se a "Comissão de Organização da Triticultura" (COTRIN) - Decreto nº 41.490, de 05/05/57- cuja atribuição principal era "organizar os triticultores em cooperativas e promover a construção de silos e armazéns" (Benetti, 1985: 46). Para persuadir a organização dos produtores, o Estado condicionava a "doação"⁶ de unidades armazenadoras, a serem construídas pela COTRIN, à formação de cooperativas de triticultores.⁷

³ O primeiro "Acordo do Trigo" entre o Brasil e Estados Unidos foi assinado em 1956, no qual se comprometiam com a venda de US\$ 31 bilhões em trigo, que seriam pagos pelo Brasil no prazo de 40 anos e em moeda nacional.

⁴ A força política da "burguesia tritícola" pode ser considerada débil se relacionada com a burguesia industrial e internacional da época, que fez valer seus planos junto ao Estado no que tange à política global de acumulação. Porém tal não seria verdadeiro frente a outros segmentos, particularmente do meio rural.

⁵ A CCT foi criada em 1951, enquanto em 1952 o BB passou a ser o único comprador do trigo estrangeiro. Foi também em 1952 que os moinhos passaram a ser obrigados a comprar o trigo nacional, em cotas proporcionais à capacidade de moagem registrada no SET.

⁶ As unidades armazenadoras deveriam ser financiadas em condições excepcionais às cooperativas. Mesmo assim, na maioria dos casos, tal pagamento não ocorreu, sendo sucessivamente adiado, até que passou a incorporar no imobilizado das mesmas em definitivo, sem nenhum ôms. Além desta "doação", as cooperativas foram beneficiadas por créditos concedidos pelo Bando do Brasil e BNCC para a montagem de sua infra-estrutura (Estes aspectos são exaustivamente abordados por Benetti - 1985: 111 a 115).

⁷ Pelo Decreto nº 46.172 de 08/06/55 a COTRIN transforma-se na Comissão de Organização da Triticultura Nacional e Armazenamento Global (COTRINAG).

Esta burguesia emergente, denominada “granjeiros”, era constituída de produtores que investiam em máquinas e equipamentos, utilizavam o trabalho assalariado e dedicavam-se ao cultivo de trigo em grande escala exclusivamente para o mercado. Os “granjeiros” eram antigos colonos ou seus descendentes, que anteriormente acumularam recursos e experiência suficientes para aproveitar as vantagens na produção tritícola. Eram proprietários de terras e muitos deles atuavam em atividades ligadas ao comércio rural ou em pequenos empreendimentos industriais. Outra parcela dos “granjeiros” era formada por profissionais liberais (médicos, engenheiros agrônomos, advogados etc.) que passaram a investir na triticultura em face das vantagens oferecidas pelo Estado. Em razão desta formação, era de se esperar, relativamente, maior conscientização política e, portanto, reivindicatória desta nova burguesia rural (informações extraídas de Benett, 1985, e de Müller, 1981).

Mas é na segunda metade da década de cinquenta que os “granjeiros” se organizam, passando a exercer fortes pressões reivindicatórias sobre o Estado. No início dos anos cinquenta já eram claras as necessidades de organização da categoria no sentido de canalizar, junto ao Governo Federal, demanda de políticas de cunho protecionista para a triticultura nacional.² Deve-se lembrar que já no segundo Governo Vargas (1950/54) era explícita a mudança de eixo do padrão de acumulação em favor dos setores industriais de bens de produção e, que no Governo Kubitschek a ênfase seria dada aos setores de bens duráveis de consumo, passando para plano secundário a política agrícola, em ambos os casos. Assim, nos anos cinquenta constatam-se políticas que desestimulavam a produção do cereal. *“Com efeito, a partir de 1949 até 1964, os preços pagos aos produtores estiveram continuamente abaixo dos demais preços agrícolas e abaixo, também, da evolução geral dos preços, seja a nível estadual, seja a nível federal”* (Persagri, 1982: 120).

Paralelamente ao redirecionamento da estratégia global de acumulação, o ambiente internacional colocava ainda mais em risco a produção nacional. Os preços internacionais despencaram no início da década, em razão da desova dos grandes estoques americanos a partir de 1952, que culminaria com a Public Law 480, a qual possibilitou a venda

² No início dos anos cinquenta foi fundada a Federação das Associações dos Triticultores do Rio Grande do Sul (FEATRIGO) tida como “um órgão moderador entre o Poder Público e os produtores”. Antes do fortalecimento das cooperativas, a FEATRIGO era considerada como uma organização legítima dos triticultores, inclusive encaminhando sugestões ao Ministério da Agricultura no sentido da “(...) constituição de uma Comissão Técnica para proceder o estudo do custo da produção e fixação do preço mínimo, composta de representantes do Ministério e da Secretaria da Agricultura do Rio Grande do Sul e da FEATRIGO” (Anais do Congresso Nacional, 20/08/57: 421/423).

Em 1958 foi criada a Federação das Cooperativas de Trigo (FECOTRIGO), à qual, inicialmente, caberia, *“fundamentalmente, tutelar e representar suas afiliadas junto aos poderes públicos, ainda que se estipulasse que ela deveria também coordenar as atividades produtivas de suas associadas, prestando-lhes assistência técnica em todos os campos de ação”* (Benetti, 1985: 46). Ou seja, caberia à FECOTRIGO dar apoio técnico e, principalmente, político a suas associadas.⁸

Nota-se, portanto, que embora tenham sido suspensos, os favores cambiais e creditícios e reduzidos os preços pagos aos produtores, a nova burguesia rural dos tricultores conseguiu obter outros favores “compensatórios”, que viriam inclusive a fortalecê-la denotando, já naquele momento, a sua força política junto ao Estado. Essa constatação está de acordo com a observação de Müller: *“Resta notar que a concomitância dos dois eventos - os “Acordos” e a criação de cooperativas de tricultores - permite constatar a hipótese de que as cooperativas constituíram um resultado das reivindicações da burguesia tritícola e uma concessão, por parte do Estado, pela perda de favores creditícios e cambiais que sofrera... Acho que se pode admitir que a cooperativização e a monopolização do comércio de trigo foram medidas compensatórias, ademais, graças ao poder reivindicatório da burguesia tritícola e das demais forças políticas do Extremo-Sul do País”*. (Müller, 1981: 105/106).

Do lado dos produtores havia também uma conscientização da necessidade de se organizarem em cooperativas, tida esta estratégia como a única forma de enfrentar as “forças dominantes” no interior do Complexo Tritícola corporificadas por grandes comerciantes, importadores de insumos e máquinas e, principalmente, pelos moageiros de trigo.⁹

O que deve estar claro até aqui é que a organização dos produtores em cooperativas significou o marco para o fortalecimento da burguesia granjeira como um grupo de interesse poderoso no interior do CAI-Trigo. Particularmente, a criação da FECOTRIGO significou, a institucionalização de um órgão reconhecido pelo próprio Estado que passava a canalizar as reivindicações dos produtores de trigo, sendo um interlocutor privilegiado junto às autoridades do Banco do Brasil, SET e CCT, ligadas ao Ministério

⁸ A FECOTRIGO foi, na verdade, a continuidade da FEATRIGO. Na década de sessenta a FECOTRIGO reunia 65 cooperativas no Rio Grande do Sul, sete em Santa Catarina, cinco no Paraná e uma no Mato Grosso do Sul, com cerca de 200 mil associados. A partir de 1970 a FECOTRIGO passou também a exercer atividades econômicas semelhantes às de suas filiais, além de continuar com o papel de representante das associadas.

⁹ Estes aspectos são amplamente abordados por Benetti, (1985: 43 a 45).

da Agricultura, bem como ao Governo Estadual do Rio Grande do Sul. Portanto, como está registrado no Estatuto Interno, os produtores têm nas cooperativas uma forma de “agregar os plantadores de trigo na mais ampla defesa de seus interesses” não apenas como um instrumento contra a exploração dos diversos agentes do Complexo, principalmente os moageiros de trigo (e grandes comerciantes atacadistas, ainda atuantes naquela época, antes da estatização da comercialização) ou de maior acessibilidade direta ao mercado de cereais, mas também e fundamentalmente como um elo de ligação direta com o aparelho de Estado.

3 Inserção dos produtores/cooperativas no CAI-Trigo e conflitos internos

A principal preocupação dos granjeiros relacionava-se com os comerciantes atacadistas e com os moageiros no processo de comercialização do cereal. Os primeiros, embora a cooperativização tenha amenizado o problema, foram definitivamente eliminados com a estatização da compra do trigo nacional em 1962 através do Banco do Brasil (Portaria nº 820, de 22/11/62).

A segunda questão, referente à interferência do segmento moageiro no CAI-Trigo, gerou intenso conflito de interesses no interior do Complexo, a partir da organização dos triticultores em cooperativas. Neste aspecto merece destaque a questão da agroindustrialização. Com efeito, desde a criação das cooperativas, estas tinham como um dos seus objetivos participar na transformação da matéria-prima, isto é, produzir farinha de trigo e subprodutos. É claro que isso confrontava com as pretensões dos moageiros de manter um mercado garantido, sem os riscos de aparecer novos concorrentes. Esta foi uma luta que se travou durante anos, com intensas pressões sobre o Estado para sua solução.

Embora a via agroindustrial fosse um projeto proposto desde o início, as cooperativas não conseguiram implantar a moagem do trigo. Muitas explicações para tal fato relacionam-se à ociosidade então vigente do parque industrial moageiro.¹⁰ Utilizando tal argumento, os moageiros pressionavam o Estado para a não concessão de instalações de novas unidades de moagem, o que acarretaria o aumento da ociosidade do setor. Entretanto, por trás desse argumento havia uma ferrenha defesa dos interesses do segmento moageiro relacionada à garantia das cotas de moagem. Ou seja, a ampliação da

¹⁰ Estima-se que à época da instalação das cooperativas, em 1957, o parque moageiro de trigo apresentava uma ociosidade igual a 61% (veja Mendonça, L. F e Netto, A.D. - 1960: 130 a 136).

rede de moagem implicaria a redução das cotas de trigo atribuídas ao segmento moageiro já instalado. Inclusive, uma das estratégias utilizadas pelos moageiros foi ampliar ainda mais suas instalações, o que evitaria a redução de suas cotas caso ocorresse a entrada das cooperativas no ramo. Essa estratégia pôde ser abandonada somente quando o Estado proibiu a instalação de novas unidades de moagem, o que foi considerado uma vitória dos industriais moageiros. Como atesta Benetti, a solução do problema *“só teve seu fim no ano de 1959, quando o Sindicato da Indústria do Trigo do Rio Grande do Sul conseguiu uma vitória definitiva, obtendo do governo a suspensão de novas autorizações para instalação de moinhos, conforme o Decreto nº 47.491 de 24/09/59, o qual vigoraria até o ponto em que o consumo nacional atingisse um determinado teto”* (Benetti 1985: 65). Posteriormente, tal proibição iria ser mantida com o DL-210, de 1967, que também proibia a instalação de novas unidades industriais, acabando de vez com as pretensões das cooperativas de expandir suas atividades para a moagem do trigo.

Porém, as cooperativas não deixaram de participar do processo de agroindustrialização, só que não na moagem do trigo, mas no esmagamento da soja. Isso não deixou de causar certa insatisfação às cooperativas, como atesta o Relatório da Diretoria da COTRIJUI de 1962/63. *“Embora pareça paradoxal, grande parte dos investimentos da cooperativa se destinavam para a industrialização das culturas subsidiárias do trigo, como é o caso da Fábrica de Óleo. Pareceria lógico que, por ser cooperativa tritícola, o primeiro encaminhamento industrial deveria ser o trigo”*. (Benetti, 1985:78)

Esta foi, até certo ponto, uma forma de compensação “concedida” pelo Estado pela proibição da transformação do trigo. Em outros termos, seria uma das estratégias utilizadas pelo Estado na tentativa de administrar o conflito no interior do CAI-Trigo entre as cooperativas/produtores e o segmento moageiro.¹¹ Com efeito, a partir de 1962, inicia-se a construção das fábricas de óleo vegetal pelas cooperativas, com ampla utilização de recursos oficiais altamente subsidiados, através do Banco do Brasil. Exemplificando, o prazo para amortização dos empréstimos junto ao Banco do Brasil era de cinco anos ao juro anual de 2% sobre o saldo devedor, enquanto a taxa média de inflação no período (1960/65) era ao redor de 50% a.a., o que representava um subsídio significativo. Ou seja, *“os termos dos contratos de financiamento eram feitos de forma a*

¹¹ Deve-se ressaltar aqui a questão das “doações” dos armazéns e silos construídos pela COTRIN, que foi uma luta de vários anos das cooperativas, que sempre conseguiam postergar o pagamento. Este fato pode ser visto também como uma das estratégias utilizadas pelo Estado na administração dos conflitos entre cooperativas e moageiros no interior do CAI-Trigo.

tornar sem expressão o custo do dinheiro para as cooperativas".¹² (Benetti, 1985: 114).

Com a expansão da lavoura da soja, que permitiria a associação trigo-soja (adequada à rotação de culturas inverno/verão), as cooperativas encontraram o embrião para o crescimento, principalmente na industrialização daquela cultura. A partir de então, experimentaram um vigoroso crescimento diversificando suas atividades. Tal processo culminaria, na década de setenta, na montagem das "multicooperativas", comandado pela sojicultura, que experimentara excepcional crescimento naquela década. As cooperativas tornar-se-iam, então, verdadeiros "conglomerados", procurando, inclusive, superar o binômio trigo-soja e partir para a maior diversificação. Neste processo, o Estado teria também participação decisiva através do Banco do Brasil e, secundariamente, do BNCC.¹³

Comprovando tal fato, afirma Benetti: *"Na verdade, não houve o que o setor público não financiasse também nesta fase. Se a cooperativa subscrevia ações para a sua participação em uma empresa, os bancos oficiais financiavam o valor destas cotas; se os associados não haviam integralizado sua parte no capital da cooperativa, os bancos oficiais antecipavam os recursos para esse fim; também obras de infraestrutura, como terminais marítimos e armazéns, foram financiados pelo Banco do Brasil. Até mesmo o projeto de colonização da Amazônia, na região de Altamira, no Pará, ao qual caberia providenciar (e passar graciosamente às mãos da COTRIJUI) as terras e criar a infra-estrutura necessária à viabilização econômica da área."* (Benetti, 1985: 116).

Até aqui fez-se referência apenas à evolução das cooperativas do Rio Grande do Sul. Entretanto, o mesmo pode-se dizer das cooperativas do Paraná, que, a partir da segunda metade da década de setenta, passaram também por vigoroso crescimento. Tal crescimento apoiou-se na grande expansão das lavouras de trigo e soja no Paraná e, a exemplo do caso do Rio Grande do Sul, no suporte financeiro por parte do Governo

¹² Benetti 1985: 114 Os dados mencionados acima foram extraídos desse trabalho.

¹³ A FECOTRIGO, neste período, entra também neste processo de "multicooperativização" introduzindo e expandindo consideravelmente suas atividades produtivas, contando com o apoio decisivo do Estado, através de financiamento subsidiados.

Federal, em especial do Banco do Brasil.¹⁴

Para finalizar esta seção é importante ressaltar que a partir da expansão das cooperativas, particularmente do Rio Grande Sul, o conflito de interesse entre cooperativa/produtores e os moinhos, centrado na reivindicação daquele segmento em introduzir a moagem do trigo, foi amenizado, ou mesmo esquecido. Fato compreensível pois, a partir da abertura de novas alternativas, as cooperativas puderam elevar seus lucros e se expandir, a ponto de “esquecer” a antiga reivindicação. Como tal processo teve amplo amparo nas benesses dos sucessivos governos, é evidente que esta foi uma das formas seguida pelo Estado para administrar o conflito interno no CAI-Trigo entre cooperativas e moinhos.¹⁵

Não se registram, a partir da década de setenta, demandas significativas para o beneficiamento do trigo pelas cooperativas. Com efeito, no amplo debate sobre a política do trigo, realizado nos anos de 1984/85, em torno do “Projeto Salmória”, na Câmara dos deputados, dentre dezenas de expositores, foi convidado apenas um representante das cooperativas, o presidente da OCEPAR (e vice-presidente da OCB), o Sr. Guntof Van Kaick. Não havia nenhum expositor ligado às cooperativas do Rio Grande do Sul ou da FECOTRIGO que, no início, defendiam com mais veemência o beneficiamento do trigo. Nesta exposição, em apenas uma passagem tal questão é mencionada: *“Resta a discussão sobre a liberdade de moagem, permitindo-se um melhor auto-abastecimento das populações rurais, através de estruturas pertencentes aos próprios agricultores e suas cooperativas, com o que evitaria significativo passeio do trigo e seus derivados...”*¹⁶ Note-se que tal questão é tocada timidamente, mesmo assim direcionando o discurso em defesa do beneficiamento ao nível das áreas rurais produtoras.

¹⁴ Sobre a evolução da triticultura no Paraná, os dados expostos no Capítulo III atestam a importância daquele Estado na produção, inclusive superando o Rio Grande do Sul no início dos anos oitenta. Sobre o processo de cooperativização no Paraná, há uma particularidade importante em relação ao Rio Grande do Sul. Neste estado, a formação das cooperativas, na década de cinquenta, tinha como objetivo primeiro a atividade tritícola. No Paraná o cooperativismo foi incentivado na década de sessenta, consolidando-se na década de setenta, tendo sempre como carro-chefe a sojicultura, visando a sua comercialização e industrialização. Sobre o cooperativismo no Paraná, veja IPARDES (1985), Bem (1985) e Oliveira Jr (1985).

¹⁵ É claro que o crescimento das cooperativas a partir da industrialização da soja não tinha como único objetivo administrar conflitos internalizados no CAI-Trigo. Era de interesse do Estado, também, a expansão da lavoura e beneficiamento da soja em face das perspectivas de crescimento dos mercados interno e externo. Só que este caminho, através do apoio às cooperativas, seria uma forma de conciliar dois objetivos de uma única vez.

¹⁶ Câmara dos Deputados - Comissão de Economia, Indústria e Comércio - Vol. I - Brasília 1985: 9 a 13.

4 Interação produtores/cooperativas e o Estado

Esse subitem analisa as principais formas de interação entre o segmento produtores/cooperativas e o aparelho de Estado. Ou seja, procura caracterizar a atuação das cooperativas como canal efetivo de reivindicações e realização de interesses e, inversamente, distinguir até que ponto o Estado e suas instituições públicas dependiam desta convivência mútua. Para maior clareza de análise, a exposição considera três fases distintas.

4.1 Primeira fase: 1957/1967- fortalecimento das cooperativas dos tricultores

Esta fase corresponde ao período de fortalecimento das cooperativas até a instituição do DL-210. Fortalecer as cooperativas e, mais especificamente, a FECOTRIGO, reconhecia-se explicitamente a sua função política de defesa dos interesses dos produtores frente ao Estado. Desde esta época, a FECOTRIGO *“canaliza as reivindicações dos produtores de trigo... sendo um interlocutor privilegiado junto às autoridades dos ministérios da Agricultura e da Fazenda, do Governo Estadual e dos dirigentes do Banco do Brasil”* (Müller, 1980: 155).

Nesta fase destacavam-se dois problemas específicos com que as cooperativas se defrontavam, levando a FECOTRIGO a atuar constantemente junto aos órgãos públicos:

- a) a solução para o caso dos armazéns construídos pela COTRIN e ainda não pagos pelas cooperativas; e
- b) a compra estatal do trigo.

Vimos que em face do elevado endividamento a que incorreram na fase inicial de estruturação, as cooperativas lutavam para o não pagamento dos armazéns e silos repassados pela COTRIN. Durante anos esta questão levou a FECOTRIGO a fazer gestões junto a diversos órgãos públicos, notadamente o Ministério da Agricultura, no sentido de postergar as dívidas. *“Assistiu-se a quase uma década de marchas e contramarchas no tratamento da questão, com a instituição pública representada por*

vários nomes no período¹⁷, ora ameaçando a retomada de seus armazéns, caso as cooperativas não honrassem seus compromissos, ora encontrando formas conciliatórias para que os mesmos permanecessem nas mãos dessas últimas” (Benetti, 1985: 115). Ao final, já na gestão da CIBRAZEM, no primeiro governo militar, as dívidas das cooperativas em relação aos silos e armazéns foram literalmente “esquecidas”.

Sobre o segundo problema, já em 1962, a estatização da compra da produção nacional era estabelecida por lei, embora haja indícios de que, na prática, a compra estatal já se fazia pelo BB, através da fixação de preços de garantia, inclusive embutindo subsídios aos produtores.¹⁸ Esta foi uma luta que veio junto ao fortalecimento das cooperativas, justificada pela concorrência do trigo importado, preferido pelos moinhos.¹⁹ Em 1957 foi apresentado ao Congresso Nacional projeto de lei do deputado sulista Waldemar Rupp no sentido de estatizar a compra do trigo nacional. O Art. 1º do projeto destaca que: “A partir do início da safra 57/58 a União adquirirá todo o trigo destinado à industrialização dentro do País” (Anais do Congresso Nacional, Sessão de 27/04/57: 309).

Destacou-se que a estatização da produção foi uma forma de o Estado “compensar” as cooperativas pela proibição da instalação de novas unidades moageiras, ocorrida em 1959, bem como de amenizar as pressões contrárias aos “Acordos do Trigo” firmados com os Estados Unidos. Porém não apenas só isso. Foi também uma vitória importante uma vez que na comercialização do trigo o Estado privilegiaria as cooperativas na venda do cereal ao CTRIN. Assim é que a partir de 1962 há crescente centralização da comercialização nas mãos das cooperativas, eliminando-se outros canais, visto que a compra estatal se fazia em sua grande maioria através daquelas.

Este fato deve ser visto também como uma forma de o Estado “administrar” o conflito interno específico do CAI-Trigo entre cooperativas e moinhos na questão da moagem do cereal. Com efeito, as cooperativas tornaram-se vendedoras privilegiadas do

¹⁷ Em 1985 a COTRIN veio a se transformar na Comissão de Organização da triticultura Nacional e Armazenamento Geral (COTRINAG). Logo em seguida foi criada a Superintendência de Armazéns e Silos (SAS) e, em 1963, a CIBRAZEM, passando para as mãos desta os armazéns administrados pelas cooperativas.

¹⁸ Müller, ao comentar sobre o DL-210, afirma que “O DL-210/67, a rigor, ratificou o monopólio estatal da comercialização já existente, na prática, desde 1957, e, na lei, desde 1962 com a Portaria 820 (Müller: 1980 130).

¹⁹ Nesta época já se justificava a estatização da comercialização do trigo como uma questão de Segurança Nacional, sendo comparada mesmo à questão do petróleo. “Não sabemos porque se proclama que necessitamos nos livrar de influências alienígenas, ao que diz respeito ao petróleo; não sabemos porque não se diz o mesmo ao que diz respeito ao trigo. Não será este fundamental ao nosso fervente nacionalismo?” (Diário do Congresso Nacional, Dez. 1959: 10.575).

trigo ao Estado em 1962, dentro do projeto de estatização da comercialização da produção nacional. Portanto, logo em seguida à proibição da instalação de novas unidades moageiras, ocorrida em 1959. Esta, porém, não foi uma vitória isolada das cooperativas. Havia também interesse do Banco do Brasil em participar deste processo, uma vez que este já estava por demais envolvido no CAI-Trigo, através de financiamento para produtores e cooperativas e da compra e distribuição do cereal importado. A estatização significaria a continuidade do Banco do Brasil, mais fortalecido ainda, na comercialização do trigo.

Embora os dois problemas citados acima constituíssem os principais pontos de reivindicações das cooperativas, outras questões surgiam fazendo com que a FECOTRIGO tivesse atuação destacada como legítima representante dos produtores. Como atesta Benetti *"as atividades da Federação, na época, eram, sobretudo, de natureza política... Cabia-lhe gestionar junto ao poder público para obter preços compensadores para os triticultores, elaborar estudos de custo de produção com esse último objetivo, conseguir prorrogação de dívidas junto aos bancos oficiais, obter financiamentos para custeio, compra de bens de capital e comercialização da produção"* (Benetti, 1985: 45). A FECOTRIGO portanto foi criada para exercer o papel político de representação das cooperativas tritícolas e seus associados junto às instâncias públicas decisórias.²⁰ Enquanto isso, às cooperativas caberia exercer funções nas atividades de produção e comercialização. As cooperativas de triticultores nasceram como uma extensão das associações municipais (ou micro-regionais) e foram fortalecidas pela ação do Estado tendo em vista aquelas funções, e não apenas para exercer aquelas funções.

É importante salientar as gestões para a questão da prorrogação de dívidas e obtenção de financiamentos que eram feitas principalmente junto ao Banco do Brasil (BB). Nesse caso havia uma "convivência pacífica" entre a FECOTRIGO e o BB, pois, num primeiro momento, o banco já projetava a sua atuação como agente financeiro no processo de estatização da comercialização do trigo. Num segundo momento, aquelas gestões junto à cúpula do BB eram feitas contando com estreita colaboração do CTRIN, já então como o departamento responsável pela condução da estatização da compra e venda do trigo.

²⁰ A FECOTRIGO pode ser considerada como uma extensão de FEATRIGO, então representante das associações municipais de triticultores. Saliente-se que a FECOTRIGO, no início dos anos setenta, passaria também a atuar nas atividades produtivas e de comercialização.

Deve-se ainda destacar a presença dos governos estaduais do sul como poderosos aliados dos produtores, particularmente após a assinatura do primeiro Acordo do Trigo, em 1956. Juntavam-se ao discurso da FECOTRIGO em favor da defesa da produção nacional. É claro que não era desprezível a presença destes aliados no encaminhamento da questão da cooperativização e, muito menos, da estatização da comercialização.

Nesta primeira fase, quais seriam os interesses do Estado em adotar medidas que beneficiassem os produtores e suas cooperativas? De início, nas condições da época, em plena vigência do populismo, no qual as forças políticas do sul do país tinham participação destacada, era politicamente impossível desprezar os interesses da classe emergente dos granjeiros. Um segundo objetivo político relacionava-se ao interesse em neutralizar, através do cooperativismo, o movimento dos colonos "sem terra" no sul do País, que se tornara significativo na segunda metade dos anos cinquenta. Nesse período já tomavam corpo os movimentos de pequenos produtores no meio rural sulista em prol das reformas de base, especialmente a reforma agrária. A burguesia rural local via no associativismo dos granjeiros uma forma de contrapor àquele movimento.²¹

Também naquele período já era claro que o Governo Federal a importância política da regularização do abastecimento de trigo, em face do crescente do peso dos derivados do cereal na cesta básica de consumo,²² evidenciando a necessidade da atuação estatal mais efetiva. Na alternativa de estatização, que já se vislumbrava na segunda metade dos anos cinquenta, o Estado via na cooperativização uma forma de reduzir os custos de comercialização. Segundo Coradini, comentando sobre o processo de cooperativização do triticulador gaúcho, *"existia por parte do Estado o interesse de reorientar a produção e a comercialização, não apenas visando os interesses dos triticultores, mas também de reduzir as importações e de racionalizar e regulamentar a produção, processamento, distribuição e consumo"* (Coradini, 1981: 55/56). Assim, as cooperativas tritícolas foram

²¹ Este aspecto é abordado por GRZYBOWSKI, C. em "O trigo no Brasil". Notes du G.E. REI, Paris, INRA (2), set. 1977. É também citado em Benetti (1985) 42/43, e por Müller (1981) 112 a 114. Cabe notar que estes movimentos tornam-se mais acentuados no início dos anos sessenta. O Movimento Comunitário de Ijuí (MCI) foi criado em 1961 tendo vinculações com organizações que operavam no âmbito federal e estadual, cujo objetivo era principalmente a organização dos produtores em defesa da propriedade fundiária. O MCI aderiu à Frente Agrária Gaúcha, criada em 1962 como uma estratégia de contrapor à sindicalização orientada pelo MASTER (Movimento dos Sem-Terra), que por sua vez seguia a SUPRA (Superintendência da Política Agrária), autarquia federal criada para favorecer a arrematação em prol da reforma agrária. Estes fatos atestam que o cooperativismo no Rio Grande do Sul não teve apenas o caráter de instrumento de viabilização econômico-produtivo do processo, mas foi também um movimento político.

²² Alerta-se para o fato de que a questão do abastecimento do pão a preços populares não surge no início dos anos sessenta. É um problema enfrentado pelos governos desde a década de trinta, acarretando sucessivas intervenções para normalizar o abastecimento do produto, notadamente em termos de controle de preços. Porém, foi a partir dos "Acordos", no Governo de Kubitschek, que a questão torna-se cada vez mais problemática, com a crescente incorporação do pão e outros derivados de trigo nos hábitos de consumo da população urbana.

fortalecidas para se tornarem agentes de comercialização da produção interna entre produtores e os órgãos de governo, conciliando interesses de Estado e produtores.

4.2 Segunda fase: 1967/1982 - o auge do DL-210

Esta fase inicia-se com a instituição do DL-210 de 1967. Passada a fase de reestruturação do governo militar (64/67), inicia-se a fase de crescimento econômico, deixando a agricultura de ser negligenciada. Adotou-se para o setor uma política no sentido de favorecer a modernização nas grandes propriedades com base no crédito rural subsidiado. Neste contexto, a triticultura se destacou pois os governos militares resolveram, *"fazer do Brasil um grande produtor de trigo, custe o que custar"* (Benetti, 1985: 68). Mesmo no período inicial do governo militar, quando se procurava eliminar as distorções no sistema de preços mediante corte nos subsídios, os tricultores foram beneficiados com elevados subsídios. Com efeito, entre 1961/62 e 63/64 o subsídio médio ao produtor foi de apenas 2,4%, ao passo que entre 64/65 e 66/67 este foi de 45,4% (veja Knight, 197: 40).²³ Embora os governos militares tivessem interesse em elevar a produção interna, na tentativa de reduzir a dependência do trigo estrangeiro, as cooperativas tiveram papel de destaque para que esta cultura fosse ainda mais beneficiada. Como reconhece Müller, *"na verdade não se pode desconsiderar as pressões desencadeadas pelas cooperativas e seus representantes e simpatizantes situados em escalões civis e militares"* (Müller, 1980: 158).

Em trabalho que analisou o papel do Estado em países periféricos De Janvry reconhece explicitamente a ação das cooperativas influenciando a política tritícola no Brasil, referindo-se especificamente ao período do regime militar. Para o autor algumas instituições públicas ficavam sob controle direto de grupos de interesses específicos. *"Em alguns países e período de tempo, determinados produtos tornam-se pesadamente protegidos e dotados com suporte institucional como se fossem produtos básicos pelo fato de que os interesses de grupos ganham o controle de instrumentos do Estado que condicionam o desenvolvimento capitalista nesse produto. Esse foi o caso, por exemplo*

²³ Aqui cabe uma observação de cautela. Embora o incentivo à produção no início do governo militar continuasse, houve esforço para acabar com o subsídio ao consumo do trigo. Nas palavras do próprio Knight. "Os governos militares, dedicados à eliminação das distorções no sistema de preços e não dependendo de suporte político popular, consideraram-se livres para fazer aquilo que foi tentado esporadicamente no passado: eliminar o subsídio do consumo do trigo. Em um ano, 1965, eles chegaram até a impor o que equivalia a uma taxa de consumo sobre o trigo" (Knight, 1972: 27).

(*dentre outros*), no Brasil, da Federação dos Produtores de Trigo (FECOTRIGO)” (De Janvry - 1981: 193).²⁴

A posição das cooperativas ficaria ainda mais reforçada com o excepcional crescimento da soja, fazendo a “dobradinha” verão/inverno com o trigo. Tal fato fortaleceu as cooperativas, econômica e politicamente, pois tratava-se de duas culturas “estratégicas”. Neste período, as cooperativas do Rio Grande do Sul ganham uma poderosa aliada, a Organização das Cooperativas do Paraná (OCEPAR), que congregava as cooperativas tritícolas e passava a ter expressão política tendo em vista o vertiginoso crescimento da cultura naquele estado.

A partir de 1967, quando o crédito rural passa a ser o “carro-chefe” da política agrícola, a triticultura torna-se uma das lavouras mais privilegiadas no recebimento desses recursos, perdendo apenas, em alguns anos, para o algodão e café (Tabela 5.1). Neste contexto, as cooperativas tinham posição estratégica, dada a estreita vinculação com o Banco do Brasil, através do CTRIN, principal instituição financeira no repasse do crédito rural. Não é difícil entender, portanto, o privilégio do trigo quanto ao recebimento de crédito nesta época, ao adiantamento de parcelas de crédito à revisão dos valores básicos de custeio ou à prorrogação de pagamentos de dívidas. Este poder das cooperativas é também reconhecido em trabalho elaborado pela Fundação Getúlio Vargas: *“As cooperativas dos granjeiros, garantidas como únicas interlocutoras entre produtores de trigo e o BB - e, portanto, garantidas com certo montante de recursos e também com acesso aos canais estatais de deliberação sobre política tritícola - reanimaram o espírito burguês industrial do grupo”* (FGV, 1981: 27).

Outra ação importante das cooperativas neste período junto às instituições públicas ocorria quando da determinação dos preços de compra ao nível do produtor. As cooperativas, através da FECOTRIGO, legítima representante dos produtores junto às instâncias decisórias, procuravam influenciar o DTRIG na fixação de preços mais elevados para a compra do cereal. Confrontavam-se os cálculos elaborados pela FECOTRIGO e DTRIG, chegando-se a um acordo sem traumas. Ao DTRIG era de interesse defender preços elevados para os produtores, pois esse segmento era (como

²⁴ Este fenômeno da balcanização é também reconhecido em GRAZIANO da Silva que utiliza a própria citação de De Janvry. O autor vai mais além ao afirmar que o fenômeno da “balcanização” ou “feudalização” do Estado, trata-se da “apropriação privada do Estado por grupos particulares em seu benefício próprio(...)”. Diferentemente dos lobbies, a balcanização resulta não apenas no direcionamento das políticas públicas em função de determinações particulares, mas numa verdadeira captura de segmentos do aparelho estatal vitais aos interesses desses grupos de pressão” (Graziano da Silva, 1989: 311).

sempre foi) um poderoso aliado para a sustentação política da instituição e da política tritícola como um todo. Além disso, o DTRIG tinha poderes para estabelecer preços relativamente elevados, respaldado no DL-210, num momento em que ainda não se questionava os gastos da “Conta Trigo”. Na Tabela 5.2, evidencia-se o “privilégio” da lavoura tritícola, em termos de preços recebidos, quando comparada com a agricultura como um todo, principalmente no período 67/71.

TABELA 5.1

BRASIL: INDICADORES SOBRE CRÉDITO RURAL

1969/1977

PRODUTOS/INDICADORES	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Valor Bruto da Produção/Crédito de</u>									
<u>Custeio Agrícola</u>									
Algodão.....	2.6	3.1	3.2	3.7	3.7	2.7	2.7	2.1	2.2
Arroz.....	4.5	6.3	7.2	7.0	4.3	3.0	2.8	2.4	2.4
Café.....	5.8	2.1	4.1	3.5	2.2	3.4	3.3	1.4	1.5
Cana.....	6.7	5.8	5.3	5.1	4.2	2.7	2.1	2.5	2.8
Feijão.....	30.1	24.0	30.7	26.9	18.8	14.1	14.0	13.6	5.6
Milho.....	5.6	5.4	6.4	7.7	4.5	4.5	3.5	3.7	5.0
Soja.....	3.4	3.0	2.5	2.6	3.4	2.9	2.4	2.1	2.4
Trigo.....	3.7	3.2	2.6	0.8	2.7	1.6	0.7	1.0	0.9
<u>Crédito Custeio/Produção*</u>									
Algodão.....	97.8	89.0	105.7	87.3	101.1	173.6	134.1	277.7	211.1
Arroz.....	39.7	25.0	30.6	62.6	45.3	87.9	116.4	85.1	93.6
Café.....	49.9	200.3	90.1	117.6	262.2	176.9	197.5	825.3	352.6
Cana.....	1.3	1.5	1.65	1.73	2.16	3.62	6.01	5.09	3.80
Feijão.....	12.1	14.5	11.9	11.2	34.9	33.2	30.9	54.6	77.3
Milho.....	14.4	14.9	12.0	12.4	24.1	24.8	32.7	30.6	21.8
Soja.....	42.4	44.9	59.3	62.9	87.2	84.1	89.4	92.8	84.3
Trigo.....	55.1	61.8	63.8	415.5	65.0	132.8	297.2	203.4	268.4

Fonte: Extrato de Guedes Filho, L.C. "Notas sobre a Política de Crédito Rural.

*Produção em mil toneladas

Valor do Crédito em Cr\$ 1.000,00 constantes (base 65-67 = 100)

TABELA 5.2**BRASIL: INDICADORES DE PREÇOS DA TRITICULTURA BRASILEIRA - 1967/86 (1977=100)**

ANO	IPRT/IP		IPRT/IPRA
	RIO GRANDE DO SUL	PARANÁ	
1967	122.6	131.1	314.3
1968	132.1	139.0	302.9
1969	138.4	142.14	278.3
1970	142.2	142.5	252.0
1971	132.6	135.92	213.7
1972	144.5	124.9	196.6
1973	106.4	177.1	165.9
1974	106.6	99.2	192.5
1975	114.3	104.0	204.9
1976	107.8	107.8	140.3
1977	100.0	100.0	100.0
1978	97.4	106.5	129.1
1979	82.9	93.7	123.9
1980	64.5	69.8	108.2
1981	69.8	79.5	147.9
1982	89.3	100.1	199.5
1983	92.4	101.1	138.9
1984	89.6	95.1	141.4
1985	122.0	130.9	178.3
1986	122.3	130.5	137.3

Fonte: SILVA, 1989 pg. 193.

LEGENDAS:

IPRT = ÍNDICE DE PREÇOS RECEBIDOS PELOS TRITICULTORES

IPP = ÍNDICE PAGO PELOS PRODUTORES

IPRA = ÍNDICE DE PREÇOS RECEBIDOS PELOS AGRICULTORES

Em 1972, quando é instituído o subsídio ao consumo, ocorre uma redução nos preços recebidos pelos tricultores. A relação entre os índices de preços recebidos pelos tricultores (IPRT) e os recebidos pelos agricultores (IPRA) é reduzida sensivelmente naquele ano, mas permanecendo favorável aos produtores de trigo (Tabela 5.2). Isso deve-se ao fato de que o governo, tendo que assumir os custos relativos ao diferencial dos preços pagos aos produtores e de venda do cereal aos moinhos, tinha como estratégia reduzir a remuneração dos tricultores e, assim, reduzir os encargos da "Conta Trigo". Porém os preços pagos aos produtores continuaram relativamente elevados, quando comparado à agricultura como um todo. Com certeza isso se deveu a ação conjunta FECOTRIGO e DTRIG.

É interessante notar que é exatamente em 1972, como indicado na Tabela 5.1, que se expande consideravelmente o crédito destinado à tricultura. Essa seria uma forma "compensatória" pela redução dos preços do cereal facilitando, assim, a aceitação dessa medida pelos produtores e evitando conflitos com o Estado. Provavelmente a "compensação" via crédito subsidiado teria uma influência positiva do CTRIN, que pertencia à Diretoria de Crédito Rural (DIRUR) do Banco do Brasil.²⁵

Afora essa "associação" entre cooperativas, CTRIN e DTRIG, aparecia ainda um poderoso aliado, completando esse "arranjo": os governos estaduais dos estados produtores. Isso porque quanto maiores a produção dos estados e os preços de venda, maior seria a arrecadação do ICM, então na época a principal fonte arrecadadora estadual. Inversamente, quanto maiores as importações, menor seria a arrecadação estadual pois, nesse caso, o recolhimento do ICM era feito em nome do Distrito Federal com base no preço de venda do cereal importado. Portanto, não era de se estranhar quando os governos estaduais saíam em defesa não apenas dos produtores e cooperativas mas também do CTRIN, do DTRIG e da estatização da comercialização da produção nacional e das importações.²⁶ Além disso, muitas vezes o CTRIN adiantava recursos aos estados produtores com base nas estimativas da arrecadação do ICM.

²⁵ Ao CTRIN cabiam recursos da ordem de 40 a 50 milhões de dólares anualmente, provenientes das comissões e taxas na execução de suas funções. (Ver também Folha de São Paulo, 23/09/88: 3).

²⁶ Um exemplo deste "arranjo" foi quando, em 1981, ventilou-se a transferência do CTRIN para Brasília. Nesta época as lideranças políticas dos estados do Sul, incluindo seus governadores, saíram em defesa da permanência do CTRIN, então, no Paraná. Veja memorial lido do Congresso Nacional publicado no Diário do Congresso, set. 1980: 11.101.

Este “arranjo” contribuiu para o surgimento, em 1974, do Plano de Recuperação da Triticultura Nacional, que pretendia alcançar a produção de 5,5 milhões de toneladas em 1979, mediante incentivos contidos no crédito subsidiado e na garantia de preços. Embora não alcançasse aquela meta, o Plano teve seu êxito no sentido de elevar a produção interna. Porém isso iria colocar o governo em situação delicada, principalmente nos anos oitenta, dada a obrigatoriedade de comprar a crescente produção nacional, pressionando para o aumento substancial dos gastos na “Conta Trigo.”

Do exposto até aqui evidencia-se que mesmo em plena vigência do DL-210 há uma via dupla de interesses em jogo. Ou seja, não só para os produtores/cooperativas era de interesse a política tritícola ditada pelo DL-210 como também para o CTRIN e o DTRIG. Disso dependia a própria sobrevivência daquelas instituições, o que explicava a convivência “harmoniosa” entre essas e o segmento cooperativa/produtores, estabelecendo-se aí uma via dupla de interesses, ou uma relação de “conveniência mútua”. Portanto, se ocorre um processo em que grupos privados interagem com as instituições públicas no sentido de tirar proveito próprio, próximo ao que se pode chamar de “privatização” do aparelho de Estado (ou do “modelo neocorporatista de Estado Privatizado”). No caso da política tritícola, observa-se claramente a via de dupla mão entre governo e agentes privados. Isto é, às instituições públicas interessavam uma relação harmoniosa com as cooperativas/produtores, pois o apoio deste segmento seria fundamental para a continuidade da política tritícola e, conseqüentemente, de sustentação do DTRIG e do CTRIN.

4.3 Terceira fase:pós-1980 - a vulnerabilidade do DL-210

A partir do início dos anos oitenta, ao sinal de uma crise econômica e, em particular, de uma crise financeira do Estado, ocorrem modificações drásticas na política agrícola. O crédito rural subsidiado progressivamente vai perdendo a sua importância como instrumento de promoção ao crescimento das atividades rurais. Vários segmentos da sociedade nacional e internacional, com destaque para o FMI, pressionam para a redução do déficit público, tido como um dos principais elementos causadores da crise econômica e do recrudescimento da inflação. Em face dos elevados déficits registrados na “Conta Trigo”, a política tritícola, em particular, passa a ser alvo de intensas críticas. Em conseqüência, não só o crédito rural para a triticultura é reduzido (Veja Tabela 5.3),

como também há tentativas do governo de modificar a política tritícola para reduzir os recursos destinados a atividade.²⁷

Embora a luta para obter maiores recursos via crédito rural ainda permanecesse, o principal eixo de reivindicação dos produtores/cooperativas passava a ser o “preço de garantia”, pois este tornava-se a variável estratégica para o governo administrar as margens de lucro no interior do CAI-Trigo. Nesta “luta” pode-se dizer que os produtores/cooperativas obtiveram relativo êxito. Com efeito, a tabela 5.2 mostra uma diminuição da relação IPRT/IPP entre 1980/84, indicando uma redução na rentabilidade real da atividade. Porém ao observar a relação IPRT/IPRA, a rentabilidade da lavoura de trigo superou a rentabilidade agregada na agricultura, inclusive com uma tendência crescente.²⁸ A partir de 1986, quando ocorreram crescentes safras, estando o governo federal obrigado a comprá-las, aumentam consideravelmente as despesas governamentais, exercendo forte pressão nas contas do Tesouro Nacional. Novamente os preços de aquisição sofrem quedas contínuas.

Em seguida ocorreram modificações na sistemática de fixação dos preços de garantia, que visavam a sua redução. Tanto assim que, em 1987, os produtores gaúchos reivindicavam o aumento dos preços de garantia, dada a necessidade de se obter 1.800Kg/ha para a cobertura dos custos com a lavoura, enquanto que na safra anterior eram necessários 1.320 Kg/ha”. Além disso, naquele mesmo ano modifica-se a sistemática de pagamento das safras, parcelando-o em cinco vezes e adotando-se o sistema de correção dos preços pela correção monetária no lugar da taxa de câmbio. (informações extraídas de Silveira e Futino, s.d: 34/35)

Viu-se que neste período surgiram duas tentativas do próprio Executivo, através do Ministério da Fazenda, para a eliminação do subsídio ao consumo, liberalização da comercialização e industrialização do trigo. A primeira, através do “Plano Bresser”, de julho de 1986, propunha a redução do déficit na Conta Trigo, através da eliminação parcial do subsídio ao consumo, pela elevação do preço defasado aos níveis do preço

²⁷ Exatamente em agosto de 1980 o ministro Delfim Neto apresenta um projeto de redução gradual do subsídio ao consumo do trigo, até sua extinção, no prazo de três anos. Este é o período em que a política tritícola torna-se mais vulnerável a críticas, inclusive acirrando os conflitos interburocráticos no interior do próprio Estado, fato analisado no capítulo anterior.

²⁸ IPRT - Índice de Preços Recebidos pelos Triticultores; IPT - Índice de Preços Pagos pelos Produtores; IPRA - Índice de Preços Recebidos pelos Agricultores

TABELA 5.3**BRASIL: EVOLUÇÃO DO CRÉDITO RURAL PARA TRIGO E AGRICULTURA
1974/1986**

ANO	CRÉDITO CUSTEIO DO TRIGO	CRÉDITO COMERCIALIZAÇÃO DO TRIGO
	CRÉDITO CUSTEIO AGRÍCOLA	CRÉDITO COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA
1974	12.36	n/d
1975	15.20	0,04
1976	13.26	0,06
1977	10.05	0,09
1978	10.29	0,06
1979	9.81	0,11
1980	7.38	0,06
1981	4.89	0,11
1982	4.82	0,06
1983	3.59	0,22
1984	4.73	0,20
1985	4.63	n/d
1986	7.02	n/d

Fonte: SILVA, 1989: 192

Nota: n/d - dados não disponíveis.

internacional.²⁹ A segunda tentativa foi através de projeto enviado ao Legislativo pelo ministro da Fazenda (Máilson da Nobrega) em dezembro de 1988, propondo a liberalização da industrialização e comercialização do trigo e o fim do subsídio ao consumo e da subvenção aos produtores.

Este projeto não foi aprovado no Legislativo, bem como o Plano Bresser não reduziu significativamente os gastos públicos na "Conta Trigo". Porém, no nível do segmento produtivo ocorreram cortes expressivos nas subvenções e conseguiu-se eliminar, temporariamente, o subsídio ao consumo com a elevação de 537% do preço do trigo vendido aos moinhos em agosto de 1987. Mas *"não é difícil compreender a persistência de elevados gastos na "Conta Trigo", ainda mais quando se sabe que o Governo seguiu arcando com uma série de despesas, dentre as quais destacam-se: transporte, armazenagem, transferências aos Estados do ICM do produto, amortizações, financiamento, à venda aos moinhos, etc."* (Barbosa e Leite, 1989: 10).

Portanto, na segunda metade da década de oitenta, quando assume o governo civil, pouco adiantou o "lobby" dos produtores/cooperativas na tentativa de alcançar melhores preços de garantia pois a questão central era a redução do déficit público. Neste período o Ministério da Fazenda (e posteriormente da Economia) já não era tão "sensível" às pressões das cooperativas, afinal esse era o segmento com menor poder de barganha, quando comparado com o segmento industrial.

Frente a esses fatos, novas estratégias de pressão são desencadeadas, também lideradas pelas cooperativas. Surgem manifestações organizadas pelos tricultores, como "fechamento" de agências bancárias, caminhadas públicas de protesto etc, em geral reivindicando melhores preços, perdão de dívidas ou adiamento de seu pagamento, maiores recursos para crédito, liberação mais rápida, ou adiantamento de parcela de crédito.³⁰

²⁹ Plano de Controle Macroeconômico - julho 1978: 53/54. Na verdade, a referência é a subvenção à produção, que é definida como a diferença entre o preço pago ao produtor doméstico e o preço do mercado internacional. Lembre-se que o subsídio ao consumo refere-se à diferença entre o preço de aquisição do cereal (nacional e importado) pelo governo e a venda aos moinhos.

³⁰ Exemplo desta estratégia está registrada na Folha de São Paulo de 03/set/87, sob o título "Triticultores dão prazo para Governo reajustar os preços". A reportagem diz que "se até o próximo dia 26 o Governo não restabelecer o preço de US\$275 por tonelada de trigo, os produtores da região de Assis irão ocupar a cidade com seus tratores, colhedoras, caminhões e outras máquinas, para protestar com uma grande concentração diante da agência do BB, na avenida Rui Barbosa" Folha de São Paulo, 03/set/87: 11.

QUADRO 5.1

Cronograma de Ações Estatais em relação ao segmento Produtores/Cooperativas

1944/1982

ANO	DISCRIMINAÇÃO
1944	Criação do SET - uma de suas funções era "incentivar o desenvolvimento da produção nacional através da pesquisa, difusão e organização da cultura
1951	criação da CCT para regular as importações
1952	Banco do Brasil passa a ser o unico comprador e vendedor do trigo estrangeiro Obrigatoriedade dos moinhos em comprar o trigo nacional, em cotas proporcionais à capacidade de moagem registrada no SET
1957	Plano de Expansão da Triticultura Nacional Criação da COTRIN- "Comissão de Organização da Triticultura com a finalidade de organizar os tricultores em cooperativas
1958	Criação da FECOTRIGO, com a finalidade de "tutelar e representar suas afiliadas junto aos poderes públicos
1959	Suspensão da novas autorizações para instalação de moinhos, impossibilitando as cooperativas de atuarem na industrialização de trigo.
1962	Banco do Brasil passa a ser o único comprador e vendedor do trigo nacional, privilegiando as cooperativas no processo
1967	DL-210 consolida-se o DTRIG como órgão normativo e fiscalizador da implementação da politica tritícola e o CTRIN como executor da estatização da comercialização. Ênfase na produção nacional, na busca de auto-suficiência face à elevação dos preços internacionais do cereal e fim dos "Acordos do Trigo" sustentados pela PL-480.
1972	Instituição do "subsídio ao consumo", elevando-se consideravelmente os recursos alocados na "Conta Trigo"
1974	Plano de Recuperação da Triticultura Nacional
1982	Pressões para redução dos gastos na "Conta Trigo" face às dificuldades financeiras do Estado. Decide-se pela redução gradual do "subsídio ao consumo". Porém, a partir de 1984 esse subsídio retorna.
1990	Revogação do DL-210

Neste período, especialmente na segunda metade dos anos oitenta, os “lobbies” exercidos pelas cooperativas de pouco adiantaram para os tricultores quanto aos preços de garantia ou financiamentos. A manutenção de elevados gastos na “Conta Trigo” deveu-se à continuidade do DL-210 e, conseqüentemente, da estatização da comercialização. Neste sentido, funcionou sim, todo um “arranjo de lobbies” envolvendo os diversos segmentos ligados ao Complexo Triticola, inclusive as cooperativas, instituições públicas (DTRIG e CTRIN) e, ainda, os poderes executivos dos estados produtores e facções dos legislativos estaduais e federal.

5 Conclusão

Esse capítulo é, de fundamental importância para a compreensão do nosso estudo, sendo vários os pontos que merecem destaque. Nesta síntese conclusiva procura-se enfatizar os pontos que mais se relacionam com o marco teórico neocorporatista. Isto é, aqueles que procuram mostrar a interpenetração entre o Estado e as cooperativas intermediadas pela FECOTRIGO, que seriam as legítimas representantes dos tricultores. Destaca-se também a ação do Estado no sentido de mediar interesses internalizados no CAI-Trigo envolvendo o segmento produtores/cooperativas.

No primeiro item do capítulo destaca-se o papel do Estado na organização dos tricultores. É certo que ocorreram movimentos “espontâneos” dos tricultores para se organizarem em associações, tanto na área de produção e comercialização, através de cooperativas, quanto buscando maior representatividade e poder de barganha, através da Federação das Associações dos Tricultores do Rio Grande do Sul (FEATRIGO), tido como um “órgão moderador entre o poder público e os produtores”. Porém é com a ação do Estado, a partir do Plano de Expansão da Triticultura Nacional e da Comissão de Organização da Triticultura Nacional (COTRIN), em 1957, e com a criação da FECOTRIGO, em 1958, que os “granjeiros” consolidam a organização da categoria. Com as medidas adotadas pelo Estado para fortalecimento das cooperativas (“doação” de armazéns/silos e financiamentos subsidiados) intensifica-se o movimento associativista dos produtores. Posteriormente, em 1962, quando o Banco do Brasil passa a ser o único comprador do trigo nacional, privilegiando as cooperativas nesse processo, a cooperativização acelera-se ainda mais.

Portanto, através de ações deliberadas do Estado, ocorre uma intensa “cooperativização”, movimento esse que seria “compulsório”, (caso contrário, o produtor seria excluído do processo de comercialização). A FECOTRIGO passa a ser uma instituição “monopolista” de representação dos produtores, sendo reconhecida pelo Estado como a única e legítima organização representativa dos “granjeiros” e, portanto, participante na tomada de decisão de política, participação essa que ocorria tanto formalmente quanto informalmente.

Por outro lado, as cooperativas assumiram a função de “organização” da esfera produtiva, repassando crédito, prestando assistência técnica etc., e da esfera de comercialização, reunindo a produção dos associados e vendendo-a ao governo, reduzindo custos e facilitando a tarefa desse no processo de estatização da comercialização. Além disso, como única representante junto ao Estado, tinha também a tarefa de “unificar” e harmonizar os interesses dos produtores. Portanto, através das ações das cooperativas e da FECOTRIGO, identifica-se o exercício da função da “status semipúblico” dessas instituições na implementação da política tritícola. Cabe salientar que a função das cooperativas do Rio Grande Do Sul atuando em “substituição ao Estado” é também reconhecida por Benetti, inclusive aparecendo anteriormente em períodos específicos. Para o autora, *“ao reconstituir-se a história das relações entre Estado e cooperativas antes da década de sessenta, observa-se que a figura do cooperativismo “substituto do Estado” aparece em circunstâncias e processos históricos relevantes. Assim, por exemplo, ocorreu com o cooperativismo no processo de substituições de importações do trigo iniciado em meados da década de quarenta...”* (Benetti, 1988: 7)

Mas é importante destacar que havia uma “reciprocidade” de interesses, ou “conveniência mútua,” no inter-relacionamento entre as cooperativas e a FECOTRIGO com o Estado. De um lado, ao Estado interessava um segmento produtivo “sintonizado” com o processo de estatização da comercialização da produção nacional, em que as cooperativas exerciam papel fundamental; de outro, aos produtores interessava a participação do Estado na comercialização, o que representava uma garantia de venda do produto, bem como a defesa da produção nacional em relação às importações.

Mas não se esgota aí essa “reciprocidade de interesses”. Para os produtores, a legitimidade da FECOTRIGO como representante junto ao Estado significava maiores possibilidades de penetração nas esferas decisórias e de suas demandas e reivindicações

serem concretizadas. Do lado da esfera pública, particularmente a partir da implantação do DL-210, pode-se identificar dois níveis de interesses em jogo. Ao nível mais geral, pode-se identificar o chamado “interesse de governo”, relacionado com o objetivo do “regime militar” de regularização do abastecimento e da busca da auto-suficiência, fazendo do país um grande produtor de trigo, “custe o que custar”. Ou seja, às dificuldades impostas pelo mercado internacional, a ação das cooperativas respondia no sentido de aumentar a produção/productividade nacional, fundamental para se alcançar a auto-suficiência e, na esfera da comercialização, para se ter um abastecimento regular de trigo.

Identifica-se, ainda, o chamado “interesses de funcionários” (ou de instituições). Ao DTRIG e ao CTRIN interessava uma “convivência pacífica” com o segmento produtivo/cooperativa, pois o apoio deste representava maiores possibilidades de manutenção do DL-210 e, conseqüentemente, de perpetuação daquelas instituições públicas e de seus funcionários no processo decisório da política tritícola.

Ainda sobre a relação Estado/cooperativas cabe destacar o período pós-82, quando aumentavam as pressões para modificações na política tritícola, revogação do DL-210 e redução das subvenções ao CAI-Trigo. Ao contrário do período anterior, caracterizado por um inter-relacionamento harmonioso, no pós-82 ocorreram conflitos que se manifestavam, principalmente, quanto à fixação de preços de compra do trigo, fixação dos Valores Básicos de Custeio, regras de financiamentos, etc. Mas as pressões não foram suficientes para revogar o DL-210, ou promover modificações significativas na política tritícola e, nem mesmo, para reduzir sensivelmente os gastos da “Conta Trigo”. Tal fato se deve, dentre outros fatores, à “associação” de interesses entre o segmento produtores/cooperativas e o DTRIG e CTRIN.

Embora o Ministério da Fazenda e a SEPLAN fizessem pressões para reduzir os preços pagos aos produtores, objetivando diminuir os gastos na “Conta Trigo”, pode-se considerar que aquela “associação” teve êxito. Isso porque os preços fixados normalmente remuneravam os tricultores em níveis superiores àqueles observado para os agricultores como um todo. Isso se deve à “eficiente” ação do DTRIG que, assim, mantinha um diferencial maior entre os preços de compra do cereal e de revenda aos moinhos. Aquele diferencial seria, então, bancado pelo Tesouro Nacional.

Destaca-se também a ação do CTRIN nos momentos em que os preços fixados não satisfaziam às reivindicações dos tricultores. Sendo um departamento diretamente ligado à Diretoria do Crédito Rural do Banco do Brasil, este poderia influenciar positivamente nas decisões sobre o montante de recursos a ser alocado para a tricultura, bem como sobre o Valor Básico de Custeio (VBC). Através disso poder-se-ia amenizar a insatisfação do segmento produtivo. Verifica-se também nesses casos uma reciprocidade de apoio, objetivando à manutenção da política tritícola.

A participação do Estado foi fundamental para “controlar” os conflitos internos envolvendo o segmento produtivo/cooperativas. Uma das principais reivindicações iniciais das cooperativas era atuar na fase de processamento de trigo, criando-se um conflito com os interesses do segmento moageiro. Em 1959 o governo assumiria uma posição favorável aos moageiros, cedendo às pressões do Sindicato da Indústria do Trigo do Rio Grande do Sul, proibindo a instalação de novas unidades de processamento. Entretanto, logo em seguida, em 1962, viria uma medida “compensatória” para os produtores/cooperativas, atendendo as pressões deste segmento, quando o Banco do Brasil passa a ser o comprador único do produto nacional diretamente das cooperativas. Posteriormente, as cooperativas seriam privilegiadas na industrialização da soja, cuja montagem de unidades de beneficiamento e infra-estrutura teriam, em grande parte, financiamento oficial subsidiado.

Em várias passagens deste capítulo evidencia-se que no inter-relacionamento entre o segmento produtores/cooperativas e o Estado havia um jogo de interesses mútuos que levava à reciprocidade de apoio. Essa característica estaria presente já na segunda metade dos anos cinquenta, estendendo-se até o final dos anos oitenta. É certo que essa reciprocidade de apoio em muito contribuiu para a manutenção da política tritícola imposta pelo DL-210, de 1967 por mais de duas décadas.

Do lado do segmento produtivo, em muitos casos, a abertura encontrada nos órgãos públicos foi utilizada para proveito próprio, num processo que se poderia caracterizar próximo da chamada “privatização” do Estado. Só que, em contrapartida, o Estado também necessitava do apoio dos tricultores e de suas cooperativas. Como já dissemos distinguem-se aí “interesses de governo” na busca do abastecimento regular e, conseqüentemente, da legitimidade do regime, em especial no período pós-67. Também distinguem-se os “interesses de funcionários”, afetos à perpetuação das instituições e de suas posições nos escalões decisórios. No discurso oficial, justificando a política do Trigo,

procurava-se também associar os “interesses de governo” em alcançar a regularização do abastecimento através da auto-suficiência a “interesses de Estado” identificando essa estratégia a uma questão mais geral de “segurança e soberania nacionais”.

CAPÍTULO VI

GRUPOS DE INTERESSES E INTERAÇÃO COM O ESTADO: O SEGMENTO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

1 Introdução

Este capítulo, a exemplo do anterior, procura caracterizar as formas de inter-relacionamento do Estado com grupos de interesses, focalizando especificamente o segmento de industrialização, notadamente a indústria moageira. Ao final serão feitas considerações acerca do segmento “Transformação Final”, que compreende as indústrias de panificação e de massas e biscoitos.

Procurou-se identificar o início do processo do associativismo moageiro e verificar se o Estado teve participação ativa no mesmo, como ocorreu em relação ao segmento produtivo. Em seguida, analisa-se a inserção do segmento moageiro, destacando os conflitos internos no próprio segmento. Procurar-se-á, também, identificar as formas de mediação utilizadas pelo Estado para fazer frente a estes conflitos.

Finalmente serão analisados as formas de interpenetração entre a indústria moageira e o Estado. Julgou-se interessante subdividir a análise em três períodos. O primeiro da década de trinta até 1967. Isto é desde o início do processo de associativismo do segmento moageiro até a implantação do DL-210. O segundo período corresponde à fase de plena vigência do DL-210, que vai de 1967 a 1982. O terceiro período refere-se aos anos oitenta, quando o DL-210 e a política tritícola passam a ser explicitamente contestados, surgindo novos fatos nas relações entre Estado e indústria moageira, esta se empenhando para a manutenção daquele decreto.

2 Os primórdios do associativismo moageiro

O primeiro grande moinho de trigo com características manufatureiras e não mais de artesanato doméstico surgiu no Rio Grande do Sul em 1894, com o nome de Moinho Rio-grandense, com capacidade inicial diária de 45 toneladas de farinha. Em 1907 era classificado como a 33ª empresa brasileira quanto ao valor da produção, o que dá uma idéia de seu porte. No início da década há uma proliferação de moinhos no Rio Grande do Sul, muitos com características modernas¹, mas destacando-se ainda a rede Rio-grandense, que se expandia por várias cidades do estado, comprando outras empresas moageiras.

Em 1924, o grupo internacional Bung y Born, de capital argentino, passou a operar no Rio Grande do Sul, com a aquisição de alguns moinhos do estado, dentre eles a rede de Moinhos Rio-grandense. Formava-se, assim, a S.A. Moinhos Rio-grandenses (SAMRIG), que posteriormente estenderia suas atividades para outros estados do extremo sul. A Bung y Born já se fazia presente no eixo Rio-São Paulo desde o final do século passado, operando através dos moinhos Fluminense e Santista, respectivamente. Naquele período consolidava-se, portanto, um poderoso grupo internacional no segmento moageiro.²

A expansão da Bung y Born no sul do país criou uma divisão no segmento moageiro. Enquanto não havia a presença estatal, os moinhos ligados à B y B tinham maiores facilidades de importar o trigo em grão, pois este grupo atuava também como "trading" no comércio internacional. A este grupo (pode-se incluir aí também alguns grandes moinhos nacionais) interessava o fornecimento de grãos a preços baixos, pouco ligando à política de incentivo à triticultura nacional.³ Por outro lado, os moinhos nacionais

¹ Segundo dados registrados, "havia no estado, em 1914, mais de 900 moinhos, a maioria de pedras francesas e nacionais, existindo, porém, alguns modernos, a cilindros, movidos a vapor e eletricidade" (Pesavento, 1893: 168).

² Segundo alguns estudos sobre o comércio mundial do trigo, havia uma divisão internacional deste mercado para o monopólio de grãos, reservando o Brasil à Bung y Born: "Em que pese certa prosidade no monopólio mundial de grãos, formado pela Cargill e Continental nos Estados Unidos, Louis - Dreyfus na Europa e ByB na América Latina, tudo leva a crer que o espaço brasileiro fora tido como reserva da Bung y Born" (citado por Müller, 1980: 126). Sobre tal divisão, veja também Gonzales et alii, 1983: 97 a 99. Este estudo analisa o Complexo do Trigo no Peru, indicando aí também a participação da Bung y Born.

³ Em 1937 o escritor Osório Rocha Diniz denunciava "Nenhum brasileiro consciente ousará negar que a nossa importação de trigo provém do fato de que os seus maiores importadores são os estrangeiros, proprietários dos moinhos que fazem o truste do trigo, impedindo o seu cultivo no Brasil" citado em Bandeira, 1975: 75).

do sul ficavam em posição inferior ao ter que usar maior quantidade de trigo nacional, de pior qualidade e preço superior.

Esta divisão existente entre moinhos estrangeiros e nacionais fez com que surgisse, em 1931, o Sindicato dos Moageiros de Trigo do Rio Grande do Sul⁴, no qual se associaram 27 moinhos do estado, todos de capital nacional. O Grupo SAMRIG da Bung y Born não se sindicalizou, operando paralelamente à agremiação, em face dos interesses conflituosos em relação ao acesso às importações. A estratégia utilizada pelo grupo foi a compra de novos moinhos da região, procurando assim ter maior domínio de mercado.

Neste momento, o Sindicato Moageiro defendia a produção nacional, agindo inclusive através da Federação dos Agricultores do Rio Grande do Sul, pleiteando melhor atendimento à agricultura, como opção para aquele estado. Neste contexto, surge o movimento de 1936 *“liderado pelos moageiros para fundar o Instituto do Trigo, que teria os objetivos de proteger o cultivo e a indústria nacionais do trigo, fiscalizando a entrada do produto estrangeiro, eliminar os trustes, proteger a moagem da farinha de trigo nacional e obrigar os moinhos a moer trigo nacional”* (Pesavento, 1983: 188/189). Nota-se que este movimento dos moinhos nacionais, através do Sindicato, era nitidamente contrário aos moinhos estrangeiros e uma forma de proteger a indústria nacional.⁵

Este conflito, que dividia o segmento moageiro, continuou durante toda a década de quarenta. Nesta década, começava-se a estruturar o aparelho burocrático estatal de regulação. Destaca-se a criação do SET em 1944, que tinha, em princípio, uma orientação nitidamente nacionalista. Isso viria a reforçar a posição do sindicato, representante da indústria nacional frente “às forças estrangeiras”. Pode-se atribuir a pressões do sindicato o Decreto nº 29.299, de 26/01/1951, que, dentre outras atribuições, incentivava a montagem de novos moinhos *“com o objetivo de diminuir a força da*

⁴ Embora a análise se atenha ao Rio Grande do Sul, pelo que consta, este foi o primeiro e o mais importante Sindicato de Moageiros que surgiu à época. Importante pelo grande número de associados e pela força política que demonstrou. Em seguida, em 1933, surgiu o Sindicato do Trigo do Rio de Janeiro. O de São Paulo surge ao final da década de trinta. Estes também não tinham, no início, a adesão dos moinhos estrangeiros. Acrescente-se ainda que a sindicalização se circunscrevia em um movimento mais geral empreendido pelo Estado pós-30.

⁵ Aqui deve-se acrescentar uma questão mais geral sobre a ideologia do “nacionalismo” dos anos pós-30, que colocava em perspectiva a valorização da empresa nacional frente à estrangeira.

organização internacional, que detinha, então 85% da capacidade instalada no País”
(História da Tricultura no Rio Grande.Sul, 1970: 124)

Logo em seguida, com o retorno de Vargas ao poder, em 27/08/51, foi criada a Comissão Consultiva do Trigo (CCT), com a finalidade de regular a política de importação. No ano seguinte, as importações seriam estatizadas, passando O Banco do Brasil a ser o único comprador e vendedor do trigo estrangeiro aos moinhos. Estes dois eventos podem ser considerados como vitórias importantes do sindicato dos moageiros do Rio Grande do Sul, pois o truste internacional era acusado de ter grandes poderes junto ao SET. Mas através de operações fraudulentas os moinhos conseguiam adquirir grandes quantidades de trigo importado, à margem das operações do Banco do Brasil.⁶

A presença do Estado viria quebrar em parte o vínculo direto entre moinhos estrangeiros aqui instalados e as “tradings”. Restava, portanto, aos grupos estrangeiros aproximarem-se dos sindicatos, começando, assim, a desaparecer a divisão no segmento moageiro. Com efeito, na década de cinquenta, ocorria, paralelamente, um processo de unificação da indústria moageira em torno da luta pela proibição da instalação de novos moinhos. Relembramos que na segunda metade desta década ocorre o fortalecimento do segmento produtivo através do processo de “cooperativização”, contrapondo em diversos momentos aos interesses dos moinhos, principalmente no que diz respeito à entrada das cooperativas na produção de farinha. O processo de unificação do segmento moageiro não se dava apenas entre moinhos nacionais e estrangeiros, mas também, entre todos os sindicatos de vários estados. Esta luta foi “vencida” pelos moinhos que, em 1959, conseguiram, por lei, a proibição da instalação de novas unidades de moagem.

A partir da unificação, os sindicatos dos moageiros tornaram-se um grupo de interesse coeso, com grandes poderes de reivindicação junto ao Estado. Esta unificação, entretanto, levou a um processo de tomada de poder dos sindicatos por parte dos grupos estrangeiros. Com efeito, fazendo referência à Bung y Born, Coradini comenta que *“a hegemonia deste grupo manifesta claramente também no sentido do entrelaçamento do*

⁶ As fraudes mais conhecidas eram as denominadas operações do “trigo papel” e “nacionalização do trigo estrangeiro”. A descrição dessas fraudes pode ser visto em Knight, 1972: 9 e seguintes.

grande capital com os órgãos do Estado. Por exemplo, suas subsidiárias controlam praticamente todas as entidades representativas ou sindicatos patronais do setor no Brasil. Um dos instrumentos para tanto são as presidências dessas organizações, que, via de regra, estão vinculadas a empresas do grupo, através das quais se conseguem acesso e influência na política referente à produção, comercialização e processamento do trigo e outros produtos. No caso do Rio Grande do Sul participa do grupo um ex-secretário do estado trabalhando especificamente neste sentido, isto é, em suas relações com o Estado"(Coradini, 1982: 45/46).

Esta citação mostra que para os moinhos estrangeiros era um bom negócio associar-se aos sindicatos da classe, o que viria facilitar a penetração deste grupo junto às instâncias decisórias do Estado.

É importante salientar todavia que a adesão dos moinhos estrangeiros aos sindicatos não representou a unificação total do segmento moageiro. Dentro deste segmento existia um grupo que era sistematicamente discriminado pelos médios e grandes moinhos, nacionais ou não, chamados de "moinhos coloniais", o que gerou intensos conflitos durante vários anos, este tema será abordado na seção seguinte.

3 Inserção do segmento moageiro no CAI-Trigo e conflitos internos

O conflito envolvendo o segmento moageiro, que de imediato transparece, refere-se à pretensão das cooperativas em beneficiar o trigo, o que foi solucionado em 1959, com a proibição da instalação de novas unidades processadoras. Como medida compensatória as cooperativas passaram a ter exclusividade na venda do trigo para o governo.

Na seção anterior fez-se menção a um conflito dentro do próprio segmento moageiro, relacionado com os "moinhos coloniais". A "unificação" dos moageiros em torno do sindicato do segmento abarcou representantes de moinhos médios e grandes,

nacionais e estrangeiros, deixando de fora os “moinhos coloniais”.⁷ Esta questão se circunscreve principalmente no Rio Grande do Sul, onde era expressivo o número de “moinhos coloniais” e, em menor escala, no Paraná e Santa Catarina. A existência dos “moinhos coloniais” é antiga no Rio Grande do Sul. Porém proliferaram no início da década de cinquenta em razão do Decreto nº 29.299, de 26/01/51, que incentivou a montagem de novos moinhos, para fazer frente ao truste internacional. Estima-se que em 1954 o número de moinhos quadruplicou em relação aos existentes em 1951.

Esta divisão na estrutura industrial moageira *“desencadeou uma verdadeira batalha entre grandes e pequenos moinhos (coloniais) envolvendo fortes organizações rurais e industriais, deputados estaduais e federais, no qual os defensores dos grandes moinhos foram taxados de entreguistas ao capital estrangeiros e os dos pequenos de nacionalisteiros”* (Müller, 1989: 135). Segundo os sindicatos, havia uma concorrência desleal por parte dos “moinhos coloniais”, uma vez que estes não eram controlados pelo SET. Reivindicavam a proibição da instalação de novos pequenos moinhos o que foi decidido pelo SET em 1955.

Porém aquela medida não foi suficiente para acabar com o conflito no segmento. Com efeito, em 1974 o mesmo problema era detectado. Através de ofício enviado ao Ministério da Agricultura em 3/5/74 o presidente do sindicato do Rio Grande do Sul, afirmava que *“por tal volume de produção nacional (baseado na proporção beneficiada pelos “moinhos coloniais”) é fácil aquilatar a pesada concorrência desleal que faziam e fazem aos moinhos registrados, os quais cumprem suas obrigações fiscais e as demais que lhes são impostas pela legislação do trigo”*.⁸

Os sindicatos argumentavam a existência, ainda, de grande capacidade ociosa, e que isto estava sendo agravado pela concorrência ilícita de moinhos que se ocultavam sob a designação de “moinhos coloniais”. Pressionada pelos sindicatos da indústria do trigo, a SUNAB, através da Portaria nº 20 *“criou comissões para promover o levantamento dos*

⁷ Segundo a SUNAB, a moagem colonial é aquela em que “o trigo a ser moído é de propriedade do próprio agricultor bem como a farinha e o farelo resultantes, os quais se destinam exclusivamente ao atendimento de suas necessidades, e não poderá ser objeto de qualquer operação posterior, inclusive compra e venda”. (Portaria nº 20 da SUNAB, de 1967).

⁸ Extraído do trabalho de Müller, 1980, pg. 135

estabelecimentos que, não sendo detentores de registro na SUNAB, estejam praticando, usualmente, atos de indústria e comércio de trigo” (Müller, 1980: 150). Iniciou-se, assim, um rígido controle dos pequenos moinhos localizados nas zonas de produção. Tal controle fez com que este imenso contingente de produtores se unissem, organizando no Rio Grande do Sul a Associação dos Produtores dos Moinhos Coloniais (APROMCOL) para fazer frente, politicamente, aos sindicatos que reuniam os moinhos registrados na SUNAB e que operavam com cotas estipuladas.

No mesmo ano a APROMCOL lançava o “Memorial sobre Moagem de Trigo na Zona Produtora” (09/07/74), afirmando que *“urge a total anulação da Portaria nº 20 da SUNAB que, embora reconhecendo a existência dos moinhos coloniais, no seu corpo tira-lhes condições de funcionamento, determinando-lhes uma marginalização pelo empirismo de suas condições operacionais”*. Afirmava ainda que não havia concorrência desleal pois, embora os moinhos tenham sido modernizados, substituindo-se o monjolo e a queda d'água pelo cilindro e pelo óleo diesel e/ou energia elétrica (que era uma questão colocada pelos sindicatos, como elemento da concorrência desleal), continuavam *“a cumprir sempre a função de operar com o trigo entregue ao moinho pelo produtor, a quem deve retornar sob a forma de farinha destinada ao consumo próprio, descontados os serviços de moagem e silagem”*. Sobre as razões da “modernização” dos “moinhos coloniais”, a APROMCOL chamava a atenção para o fato de *“a Portaria número 20 da SUNAB não levar em conta as alterações técnicas e sócio-econômicas. Os moinhos não poderiam retornar à época do monjolo e da queda d'água e que tal medida afetaria cerca de 300 mil pequenos produtores de trigo, cujo número, sem sombra de dúvida, era bem superior àquela de vinte anos atrás, o que explicaria o aumento dos fluxos e estoque de trigo fora do controle estatal. A moagem colonial continua sendo um esquema de troca simples entre o triticultor e o moageiro, sendo que o trigo objeto dessa operação seria aquele inferior a 65 hectolitros”*. (Müller, 1986: 150/151)

De pouco valeram as críticas da APROMCOL. Cedendo às pressões da indústria moageira, em dezembro de 1976 era decretada a Lei número 6.387. Esta determinava que *“a moagem colonial fosse realizada por unidades moageiras localizadas na zona de produção tritícola, que operasse exclusivamente por conta do*

produtor e cujo resultado se destinasse ao consumo da própria família". Estes moinhos poderiam *"no máximo, moer 2.000Kg de trigo em grão ao dia"*, o que representava maiores restrições aos moinhos coloniais, uma vez que pela definição anterior poder-se-ia moer até 10.000Kg/dia. Esta Lei impunha ainda o cadastramento dos moinhos coloniais, atualizando a relação dos serviços prestados, com especificação da quantidade de trigo moído, *"para efeito de fiscalização"*. Caso essas imposições não fossem atendidas, ficariam *"sujeitos ao cancelamento do cadastro, com conseqüente interdição"* (Congresso Nacional Lei número 6.387, de 09/12/76).

Portanto, nota-se uma restrição do espaço de atuação dos "moinhos coloniais" ao reduzir o volume máximo de moagem diária, bem como um controle mais rígido deste segmento, atendendo aos reclamos da indústria moageira. Estas restrições, com certeza, contribuíram para a redução do número de moinhos coloniais. Segundo Coradini, *"como conseqüência dessa grande concentração e controle da indústria de processamento de trigo e seu aprofundamento, no Sul existe um processo de rápido extermínio dos pequenos moinhos de capital nacional, ou "moinhos coloniais". Somente nos anos de 1975-77 estes foram reduzidos de cerca de 2.000 no RS, para, aproximadamente 800"*, (Caradini, 1982: 46).

A APROMCOL, se opunha radicalmente ao DL-210. Para a Associação a revogação do DL-210 seria a única forma possível de expandir, por menor que fosse, a "moagem colonial". Esta posição encontrava ressonância junto àqueles que pretendiam a liberalização da comercialização do trigo: alguns, realmente por objetivarem a operacionalização dos "moinhos coloniais"; outros visando interesses específicos. Em quase todas as exposições contrárias ao DL-210 uma das justificativas relacionava-se à posição desvantajosa dos "moinhos coloniais". No projeto do deputado Odilon Salmória, de 1983, uma das justificativas para a revogação do DL-210 era exatamente a possibilidade de expansão dos "moinhos coloniais". Propunha-se a "revogação da Lei nº 6.387, de dezembro de 1976 (que dispunha sobre a moagem colonial), por ser *"desnecessária após estabelecido o livre comércio do trigo em todo o território nacional"* (...) o livre

comércio criaria condições para que os nossos produtores possam restabelecer os chamados moinhos coloniais” (Diário do Congresso Nacional, set. 1982: 8.819).⁹

Porém, até que se revogou o DL-210, os “moinhos coloniais” ficariam sob rígido controle do DTRIG. Com efeito, através da Portaria - Super nº 01, de 07/01/85, a SUNAB ratificava a Lei nº 6.387, de 1976, que *“atribuia à SUNAB o cadastramento das unidades do tipo colonial, a instituição de normas do seu funcionamento e de processo para serem apuradas transgressões e aplicadas as respectivas sanções, bem como a fiscalização da moagem (...)”*. Resolve (dentre outros) que *“serão interditados os estabelecimentos das unidades moageiras coloniais que exercitarem a atividade sem o seu cadastramento(...) cabendo ao DTRIG promover as medidas administrativas ou jurídicas necessárias ao cumprimento da Lei 6.387”* Justificava este rígido controle para *“resguardar o monopólio estatal da aquisição do trigo nacional, bem como os programas governamentais referentes ao abastecimento do cereal”*. (Portaria -Super nº 1, 07/01/85).

Apesar de toda a pressão por parte dos grandes moageiros os “moinhos coloniais”, sobreviveram. Esta sobrevivência estaria na força política deste grupo, embora não conseguisse reverter a posição em que se encontravam.¹⁰ Nas palavras de Müller, *“a rigor, a manutenção do mesmo (mercado para os moinhos coloniais) evidencia a réstia do poder potencial - em termos de retenção do êxodo rural, de paz social no campo e lastro eleitoral - que os antigos pequenos colonos, hoje minifundiários ou trabalhadores a domicilio, representavam”*. (Müller, 1980: 151). Nestes termos, o “lastro eleitoral” foi fundamental para a sobrevivência dos “moinhos coloniais”.

⁹ Como se verá posteriormente este deputado pertencia ao chamado “lobby do milho”, localizado principalmente em Santa Catarina e Paraná.

¹⁰ Para se ter uma dimensão do envolvimento político sobre a questão, considerando o período pós-67, foram identificados nos Anais do Congresso pronunciamentos pró-moinhos coloniais de vinte e cinco deputados federais.

4 Interação do segmento moageiro e o estado

Neste item analisa-se a inter-relação entre o segmento moageiro e o Estado, procurando identificar os principais interesses envolvidos. A análise será dividida em três períodos. O primeiro inicia-se na década de trinta, quando surge o sindicato da Indústria do Trigo do Rio Grande do Sul, terminando em 1967, com a implantação do DL-210. O segundo corresponde ao período de plena vigência do DL-210 sem maiores questionamentos, isto é de 1967 até início dos anos oitenta. O terceiro refere-se ao período pós-80, quando então a política tritícola passa a ser contestada, modificando-se as relações no interior do aparelho de Estado e entre este e segmentos privados

4.1 Primeira fase: da década de trinta à implantação do DL-210

Inevitavelmente esta seção será, em alguns momentos, repetitiva em relação ao item dois deste capítulo uma vez que se analisará a interação entre o Estado e o segmento moageiro a partir da década de trinta, quando surge o Sindicato dos Moageiros do Rio Grande do Sul. Procurando evitar repetições excessivas, seremos breve nesta análise, destacando apenas os principais pontos relacionados ao objetivo específico da seção.

Na seção 2 deste capítulo evidenciou-se que o Sindicato da Indústria de Moagem do Trigo do Rio Grande do Sul surgiu em 1931 a partir de um movimento de industriais nacionais para o enfrentamento dos moinhos estrangeiros instalados no País (particularmente a Bung y Born) com estreitos vínculos com os trustes internacionais. Em outros termos, aquele sindicato surgiu como resultado de um “movimento espontâneo” da categoria. Embora o Estado tenha empreendido, já no início dos anos trinta, um movimento mais geral de incentivo à sindicalização, não houve uma atuação estatal mais efetiva e específica para a formação daquele sindicato, como o ocorrido no caso da “cooperativização” dos tricultores na década de cinquenta.

A estratégia utilizada pelo sindicato foi unir-se aos tricultores para pressionar o Estado no sentido de tomar medidas de proteção à produção e indústria nacionais. Essas

pressões até certo ponto, surtiram efeito, contribuindo também para isso o ambiente próprio da década de trinta de um crescente sentimento “nacionalista”.

Em 1936, Getúlio Vargas, então presidente da República, através do Decreto 803, tido como o “primeiro ato do Governo Federal em defesa da triticultura nacional”, estabeleceu o uso de uma percentagem mínima (5%) de grão nacional a ser adicionado ao trigo estrangeiro na fabricação de farinha, além de criar uma taxa sobre o trigo estrangeiro que se moesse no País. Em seguida, em 1938, também por decreto, obrigava a aquisição e consumo de trigo em grão de produção nacional por todos os moinhos existentes no País, à base da capacidade de moagem de cada um e da tonelagem total da safra produzida.¹¹

A partir deste momento, os grandes moinhos, (internacionais e nacionais), iniciam a expansão da capacidade de moagem, artifício através do qual obtinham maior quantidade de trigo importado. Outro artifício utilizado era a declaração fictícia de moagem. Daí se explica a “elevada capacidade ociosa” do segmento moageiro desde aquela época e a proliferação de operações frandulentas. Em 1951/52, procurando eliminar essas fraudes, Vargas, de volta ao poder, promove a estatização das importações do cereal. O Banco do Brasil tornou-se o único comprador e vendedor do trigo importado. Além disso os moinhos ficaram obrigados a comprar trigo nacional proporcionalmente à capacidade de moagem registrada no SET.

Vale lembrar que essas medidas ainda eram fruto do movimento conjunto dos moinhos nacionais e dos tricultores. Só que o controle mais rígido das importações também não agradava aos grandes moinhos nacionais. Para contrabalançar isso, ao ser criada a Comissão Consultiva do Trigo (CCT), que era o órgão estatal com o objetivo de regular as importações, a indústria moageira nacional, através de seus sindicatos, foi chamada a participar formalmente. A CCT era “composta por representantes do Departamento Econômico do Itamarati, da COFAP, do SET, do Banco do Brasil e da indústria moageira”. Isto atesta o poder de penetração do segmento moageiro nacional naquele momento junto ao Estado.

¹¹ Vale lembrar que em 1933 Vargas estabeleceu por decreto o adição de 5% de etanol à gasolina que era totalmente importada. Este é um indicador que a medida adotada em relação à triticultura tinha um certo componente da ideologia “nacionalista” da época.

Tanto os moinhos estrangeiros quanto os grandes moinhos nacionais procuravam burlar o controle estatal sobre as importações não só através de fraudes, mas também agindo diretamente junto ao SET. Knight detecta esta ação dos moageiros junto àquele órgão estatal e os artifícios para obter maior quantidade de trigo importado: *“atrasos na aquisição do produto doméstico, o suborno de funcionários do SET e a importação clandestina do trigo estrangeiro, foram algumas medidas adotadas pelos moageiros para evitar a compra do produto nacional”* (Knight, 1972: 9).¹²

Várias tentativas foram feitas pelo governo com o objetivo de eliminar as fraudes, caminhando progressivamente para a estatização total da comercialização. Com efeito, em 1962, através da Portaria nº 820 do Ministério da Agricultura, o Banco do Brasil tornou-se também o único comprador e vendedor do trigo nacional. O Estado assumia, através do Banco do Brasil, o total controle da compra e distribuição do trigo nacional e importado. Porém as operações fraudulentas só iriam desaparecer com a instituição do DL-210 que permitiu o maior controle da industrialização do cereal.

4.2 Segunda fase: o período de plena vigência do DL-210 (1967/1980)

O DL-210 manteve a estatização da comercialização do trigo em grão, importado e nacional, e reforçou o controle sobre o segmento moageiro por meio do sistema de cotas, impondo rígidas medidas punitivas. Se a estatização da comercialização não era um bom negócio para os moinhos quanto a obrigatoriedade da compra do produto nacional, um balanço completo do DL-210 indica grandes vantagens para o setor moageiro. Embora seja repetitivo, algumas destas vantagens devem ser destacadas novamente.

A regulação da industrialização através do sistema de cotas rigidamente controlado funcionou como uma intransponível barreira à entrada de novos moinhos. Porém não impediu a concentração do parque moageiro através da compra de cotas dos pequenos moinhos pelos grandes. O direito de moagem determinado pelas cotas, fizeram

¹² Ao nível do Congresso Nacional a influência dos moinhos junto ao SET era também reconhecida. Como exemplo tem-se um trecho do discurso do deputado Walter Rupp: *“Agindo diretamente dentro do SET, os moinhos e o truste internacional têm levado aquele órgão a uma política demagógica que no fim um causando ao tricultores prejuízos sem conta* (Diário do Congresso Nacional, 27/04/56: 313).

com que estas assumissem um valor extremamente elevado, chegando, em 1986, a serem comercializadas a US\$ 50.000,00 por tonelada/dia (Soares 1988: 13). O valor das cotas para todos os moinhos *"era estimado em torno de 600 milhões de dólares, montante superior ao valor do parque industrial desta indústria"* (Pih, 1989: 21).

O sistema de regionalização da moagem por Zonas de Consumo estabeleceu oficialmente um mercado cativo para a indústria moageira, eliminando-se a concorrência inter-regional. Isto gerou uma certa acomodação dos moinhos em termos de competitividade, refletindo em um lento (ou mesmo inexistente) processo de inovação tecnológica no setor.¹³

Com a estatização da comercialização mantida pelo DL-210, os moinhos tinham garantida a entrega do trigo para moagem em sua porta o que representava uma economia considerável de capital de giro para os moinhos, pois todas as despesas de movimentação e estocagem da matéria-prima ficavam a cargo do governo. Não raras vezes, a aquisição desta matéria-prima era financiada em condições extremamente vantajosas através do CTRIN. É claro que esses custos acabavam sendo assumidos pelo Tesouro, pressionando a Conta Trigo.

Mesmo com todas essas vantagens instituídas os moinhos não deixaram de pressionar o Estado no sentido de elevar as importações do cereal. Ao reduzir as possibilidades de fraudes e ao definir um aparato burocrático institucional imposto pelo DL-210, a indústria moageira, através de seus sindicatos, passava a pressionar estas instituições através de lobbies, ou mesmo participando diretamente de decisões sobre o assunto junto à JUTRI. No caso dos lobbies dos moageiros, Pih é enfático ao afirmar que *"infelizmente, há técnicos brasileiros cooptados pelos interesses internos e externos que defendem a manutenção de importações em níveis altos, numa política certamente prejudicial aos interesses do país"* (Pih, 1988: 17). Como resultado destes lobbies, o autor aponta os Acordos firmados com o Canadá em 1987, e, mais recentemente, com a

¹³ Embora alguns autores destaquem este aspecto (veja, por exemplo, Soares, 1981), sabe-se que a indústria moageira foi muito beneficiada por créditos subsidiados para investimentos através do BNDE, nos anos sessenta e setenta. Para desfrutar dos benefícios alguns moinhos estrangeiros se "nacionalizavam" devido às maiores facilidades de obtenção de crédito. Este foi o caso do Moinho Santista (embora os acionistas estrangeiros da B y B mantivessem o poder de decisão) que ficava "credenciado a desfrutar da regalias oficiais e mesmo de recursos de agências governamentais como BNDE, CEF, BB etc" (Coradini, 1982: 84).

Argentina, ambos em um momento em que havia uma clara expansão da produção nacional.

Após o DL-210, de 1967, as relações entre o segmento moageiro e o Estado seguiram em ritmo de calma pois o DTRIG, respaldado naquele decreto, tinha ampla liberdade de ação. Os sindicatos da indústria moageira tinham amplo acesso junto ao DTRIG, influenciando na fixação dos preços do trigo em grão a serem pagos ao CTRIN, bem como no preço de venda da farinha, podendo assim influenciar na sua própria margem de lucro.

A questão sobre as margens de lucro é contraditória segundo alguns autores, fato que já foi abordado anteriormente. Para Silva *"A evidência mais contundente sobre a questão indica que o lucro real por tonelada de trigo distribuído foi sendo reduzido ao longo de tempo... contrariando a análise de Soares (1960) sobre a questão"* (Silva, 1989: 52). Müller também detecta que no período os indicadores de rentabilidade do segmento apresentaram estagnação ou queda, o que levava o segmento a *"pressionar a SUNAB (DTRIG) para empurrar os preços da farinha para cima ou subsidiar o grão do trigo"*. Porém reconhece o autor que, embora estagnados ou em queda, o segmento moageiro apresentava os indicadores de rentabilidade *"historicamente os mais elevados dentre os setores que integram o CAI (global) brasileiro"* (Müller, 1980: 138 e 139).

É certo porém que os moageiros tinham outros benefícios, através do sistema de comercialização e de financiamentos, possibilitados pelo DL-210, que viriam compensar a estagnação ou queda da rentabilidade, conforme descrito acima.

4.3 Terceira face: a década de oitenta e a luta pela manutenção do DL-210

Este período é marcado pelo acirramento dos debates em torno da política tritícola, nos quais questionavam-se os benefícios para todos os segmentos do CAI-Trigo. O segmento moageiro era, sem dúvida, o maior alvo de críticas, tido como o mais beneficiado.

O que se percebe no período pós-80 é a atuação mais ativa da “aliança” entre o segmento moageiro e as instituições públicas ligadas diretamente à política tritícola (DTRIG e CTRIN) para a manutenção do DL-210. Ou seja, acirra-se o conflito entre esta “associação de interesses” e outras instituições contrárias à manutenção da política tritícola. Poder-se-ia também incluir nessa “aliança” o segmento produtores/cooperativas.

Seria por demais repetitivo listar as razões pelas quais o segmento moageiro lutava pela manutenção do DL-210. Aqui, o que interessa é identificar a força política deste segmento (ou desta “associação”), o que fica patente em vários momentos da década de oitenta. A posição do DTRIG e CTRIN era claramente pela continuidade do DL-210, pois disso dependia a própria sobrevivência daquelas instituições. Manifestavam-se a favor da atualização do DL-210, e defendiam que este decreto nada tinha com o subsídio ao consumo. Este, sim, poderia ser eliminado.

Esta era também a posição dos moageiros. Para João Martins Filho, presidente do Sindicato da Indústria do Trigo no Estado de São Paulo (e diretor do Grupo Anaconda, quarto maior moinho nacional), “está hoje em curso uma campanha tentando estabelecer a idéia de que, para retirar o subsídio, é preciso revogar o DL-210. Não tem nada a ver uma coisa com outra. A retirada do subsídio é uma questão de política de preços. Para Ervím Kirchner, presidente do Sindicato da Indústria do Trigo no Estado do Rio de Janeiro, “revogar o DL-210 será decretar a morte da triticultura nacional e a falência de pelo menos 130 moinhos pequenos e médios porque eles não terão condições de competir com os grandes”. Concluindo, a posição dos moageiros era que “somos a favor da retirada do subsídio, mas visceralmente contra a revogação do DL-210/67, que dá as diretrizes da política nacional do cereal “ (Visão, 19/06/85).¹⁴ Esta posição dos moageiros era compreensível pois, a manutenção do subsídio ao consumo, utilizado para reduzir os impactos inflacionários, implicava em riscos de redução das margens de lucro através do rígido controle de preço da farinha (posição defendida pela SEAP e CIP).

¹⁴ A matéria da revista Visão resultou de uma entrevista coletiva que reuniu os dirigentes dos principais sindicatos e representantes de grandes moinhos.

Defendendo-se das críticas sobre os privilégios do segmento através do DL-210 o presidente do Sindicato da Indústria do Trigo do Rio Grande do Sul, Edmundo Sperb declarava: *“Chamam-nos de cartórios porque o Governo não permite a abertura de novos moinhos. Se permitisse, seria um descalabro. E além disso o setor já trabalha com 50% de ociosidade. Somos uma indústria que não tem sobras nem déficits. Se somos beneficiados pelo abastecimento garantido de matéria-prima e pela ausência de concorrentes, por outro lado não temos poder de decisão sobre nossas empresas(...). Nós não nos queixamos. Os controles são necessários e eficazes”*.¹⁵ O “descalabro” referido acima, sem dúvida, está relacionado ao valor das cotas-registro. Com efeito, em exposição do presidente do Sindicato da Indústria Moageira do São Paulo (Sr. João Martins Filho), durante debate em torno do Projeto Salmória, este afirmava: *“O que a indústria realmente espera é que não se cometa a injustiça de devolver a todos esses moageiros que venderam seus registros nos termos da lei, devolver gratuitamente a capacidade de moagem que foram vendidas, cujo preço foi recebido (...). Essa é uma injustiça que não conseguimos compreender”* (Câmara dos Deputados, 1985: 28 a 29).

A ação dos moinhos através de “lobbies” em várias frentes fica evidente na década de oitenta. Vale notar que neste período a FIESP explicitamente sai em defesa dos moinhos, posição esta não detectada nos períodos anteriores. Em relação ao projeto do deputado Salmória, contrapunha-se a ele *“o peso pesado” da economia nacional, Luis Eulálio Vidigal, presidente da FIESP. Vidigal, representando os grandes moinhos, encaminhou uma carta ao presidente da Câmara dos Deputados, dizendo que o projeto do deputado Salmória iria desestabilizar os preços ao consumidor e, além de não dar a proteção ao produtor nacional, iria ferir os interesses dos moinhos que há anos trabalham no ramo. E ainda que o projeto prejudicará a maioria dos 184 moinhos, que são empresas médias e pequenas”*.¹⁶ Assim, a indústria “ganhava” um aliado poderoso, que no momento de forte pressão saía explicitamente em defesa da manutenção do DL-210. Com certeza, dado o peso político da FIESP, esta tomada de posição clara da Federação foi um elemento importante para a manutenção do DL-210 durante a década de oitenta.

¹⁵ Entrevista publicada no Jornal do Brasil de 08/08/84: 16.

¹⁶ Jornal do Brasil, 20/05/84: 8.

Durante o debate sobre o projeto do deputado Salmória no Congresso Nacional, em vários momentos evidenciava-se a força do “grupo moageiro” na defesa do DL-210. Vários representantes da indústria moageira foram chamados para fazer suas defesas.¹⁷ Em geral o discurso desses representantes na defesa do DL-210 girava em torno da moralização do setor frente às fraudes anteriores, regularização do abastecimento do mercado interno e sua desvinculação com o combatido subsídio ao consumo e ao produto.

Além das associações de classes dos moageiros, alguns deputados pertencentes à Comissão do Congresso para discutir o projeto se sobressaíram no debate, defendendo o DL-210.¹⁸ Dentre estes, destacava-se o deputado Edison Lobão, que em discurso afirmava: *“O DL-210, ao qual se imputam tantas mazelas e vícios, nada mais fez do que aperfeiçoar e consolidar normas esparsas. Na atualização que promoveu consagrou inclusive o sistema de quotas, peça angular do sistema que iguala os desiguais e que é a própria razão do monopólio estatal (...) Em resumo, a tentativa de substituir o DL-210, que ordena cuidadosamente o abastecimento de trigo no País, por um indefinido sistema especulativo de leilões, somente para atender a interesses particulares, não merece a aprovação desta Comissão. Trata-se de uma perigosa tentativa de desestabilizar uma indústria que vem funcionando bem e a custos extremamente baixos, do ponto de vista do consumidor, que deve receber tratamento prioritário no exame da questão”* (grifo nosso) (Câmara dos Deputados, v. II, 1985: 156)

Nota-se que a fala do deputado era nitidamente a favor da indústria moageira (nada falava sobre o segmento produtivo), defendendo explicitamente o sistema de cotas, a monopolização e enfatizando a eficiência do segmento. Embora não se possa identificar claramente uma relação direta deste deputado com a indústria moageira, este é um exemplo

¹⁷ Compareceram aos debates o presidente do Sindicato da Indústria de Moagem de Trigo de SP (João Martins Filho), o secretário da Associação dos Moínhos de Trigo do Norte e Nordeste do Brasil (Reino Pécla Rae), o presidente do Sindicato da Indústria do Trigo nos Estados do Pará, Parníba, Ceará e Rio Grande do Norte (Amarílio Proença de Macedo) e o presidente do Sindicato das Indústria do Trigo do Paraná (Roland Guth).

¹⁸ Votaram a favor da manutenção do DL-210 os seguintes Deputados: José Moura (Relator), Osvaldo filho, Milton Reis, Edison Lobão, Evandro Ayres de Moura, Renato Johnsson Francisco Studart, Santos Filho, Gerardo Renault, Nagib Haickel, Cunha Bueno, Ralph Biasi, Luiz Antonio Fayet, Celso Sabóia, Oscar Correia Jr, Darcy Pozza e João Marques, totalizando 17 votos. A favor do Projeto Salmória, votaram os deputados Odilon Salmória, Bocayuva Cunha e Israel Pinheiro, totalizando 3 votos apenas (Câmara dos Deputados, V. II, 1985: 170).

em que fica evidenciado a força do lobby no interior do Congresso, tendo em vista a enfática defesa em diversos discursos e apartes deste deputado no transcorrer do debate sobre o Projeto Salmória.¹⁹

Tal constatação é reforçada por Lawrence Pih, que, comentando a não aprovação da proposta do então ministro da Economia, Bresser Pereira, apontava a importância do exercício do “lobby no Trigo”, explicitando a participação deste deputado: “Infelizmente, a questão da privatização da comercialização do trigo e, por consequência, a extinção do subsídio, foi então rechaçada pelo presidente, que se curvou ao fortíssimo lobby do trigo, patrocinado pelo (então) senador Edison Lobão, seu amigo pessoal” (Pih, 1988: 21/22).

Outro que teve posição destacada a favor da manutenção do DL-210 no debate sobre o Projeto Salmória, foi o deputado Renato Johnsson, que, a exemplo do deputado Edison Lobão, apresentou voto em separado com uma longa justificativa: “(...) conclui-se que qualquer mudança na atual política do trigo, especialmente no que relaciona à sua comercialização, virá contrariar os reais anseios dos nossos produtores rurais”. Ainda segundo o deputado o maior mérito do DL-210 “foi o de ter implantado o mais eficiente e desburocratizado sistema de comercialização que o nosso setor agrícola já conheceu até o presente momento. Referimo-nos à compra do trigo nacional executada pelo Banco do Brasil - CTRIN” (...) (grifo nosso) (Câmara dos Deputados, 1985: 158/159)

Nota-se que o deputado enfatizava a eficiência da estatização da comercialização exercida pelo CTRIN. Embora o discurso gire em torno da necessidade de proteção ao triticultor, dedectamos, através de entrevistas com técnicos da CFP, que este deputado tinha outro interesse e em jogo. Segundo informações obtidas, Renato Johnsson era proprietário de uma transportadora no Paraná, responsável pelo transporte de grandes volumes de trigo em grão das cooperativas aos moinhos. Este era “um comércio” também sem “concorrentes”, pois para realizar o transporte de trigo dependia de concessão

¹⁹ Em discurso no Congresso, anterior à apresentação do Projeto Salmória, o deputado Lobão já explicitava a sua posição a favor da indústria moageira “Esta possibilidade (de revogação do DL-210) já de si inquietante, é agravada pelo fato de que não se sabe de qualquer planificação governamental que vise garantir o abastecimento nem mesmo a sobrevivência da indústria do setor do trigo” (D.C.N., agosto, 1983: 7.826).

autorizada pelo CTRIN. Daí se explica a enfática defesa do DL-210 e da eficiência da comercialização do trigo via CTRIN.

Conforme entrevista com o diretor da CFP, Célio Broviro, quando da apresentação do projeto do então ministro da Economia, Maílson da Nobrega, para liberação da comercialização do trigo, o deputado Johnsson também teve atuação destacada: *“Em 1988 foi apresentado o projeto de liberalização do trigo, para ser discutido na Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados. O relator era o deputado Renato Johnsson, que impediu o andamento do projeto. Este deputado era simplesmente o dono da Transportadora Transcontabil, que movimentava 80% do Trigo no Paraná”. O entrevistado afirma que “além do cartório da moagem, através do sistema de cotas, existe também o cartório dos transportes: o CTRIN elegeu grupos de transportadores, concedendo-lhes credenciamento. Enriqueceu muitas transportadoras. Estes formam um lobby muito forte”.*²⁰

Nas discussões em torno do Projeto Salmória (e também do Projeto Maílson) sobressaiu ainda um importante grupo contrário ao DL-210, que poderíamos chamar do “grupo do milho”. Este é um aspecto importante que permite detectar outros interesses em jogo em torno do tema. Para este grupo a estatização da comercialização e o controle da industrialização, impostos pelo DL-210, além das variadas formas de subvenções ao CAI-Trigo, especialmente na produção, funcionava como uma “concorrência desleal com o milho”. Argumentava-se que era mais racional o governo incentivar a produção de milho, pois este era mais adequado à alimentação humana, e a produção nacional teria condições de alcançar a auto-suficiência para o abastecimento, não dependendo de importação.

Porém, uma das principais razões para este grupo defender a revogação do DL-210 e o fim do subsídio era que, em virtude das subvenções governamentais ao trigo, este passava a ser mais barato e, conseqüentemente, era utilizado pela indústria de rações, que representava um dos principais mercados para o milho. Este grupo localizava-se fundamentalmente nos estados de Santa Catarina e Paraná.

²⁰ Entrevista realizada em 27/09/89, com o diretor da CFP, Célio Broviro.

O interesse deste grupo pode ser atestado na própria apresentação do Projeto do deputado Odilon Salmória de Santa Catarina, tido também como pertencente a ele. Isto fica evidente em algumas passagens de vários de seus discursos. Antes de apresentar o seu projeto ao Congresso, o deputado afirmava categoricamente: *“Trata-se de assunto que reputo da maior importância na atualidade, qual seja, a substituição do trigo pelo milho nos hábitos alimentares do brasileiro(...) é sabido que o milho contém valor nutritivo maior que o trigo”*. (D.C.N, Abril 1983: 1293). Em outro discurso, o deputado vai mais longe, acusando o lobby moageiro: *“A substituição do trigo pelo milho é a solução. Mas para isso é preciso acabar com o DL-210; acabar com o lobby da indústria moageira, dominada pelo capital estrangeiro, a Bung y Born, ... e assim caminhar para a substituição do trigo pelo milho”*. (DCN, set. 1983: 9.303).²¹

Embora várias forças de peso político pressionassem pela revogação do DL-210, acabou predominando o “lobby do trigo”, no qual, sem dúvida, destacava-se o segmento moageiro. No final dos anos oitenta este era ainda reconhecido explicitamente, por ocasião do debate sobre o “Projeto Mailson”, que ocorreu na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Um dos expositores convidados era o então titular da Secretaria Nacional de Abastecimento do Ministério da Agricultura - SNAB, Renato Zandonadi.²² Afirmava o expositor que *“existe o lobby para que esse decreto (DL-210) perdure, comandado principalmente por parte da indústria moageira”* (Reunião nº 82/89, Comissão de Agricultura 1989: 13).

No momento dos debates o expositor foi indagado pela deputada Dirce Tutu Quadros sobre a questão: *“O Sr tem conhecimento das atividades do lobby do trigo atuando no Executivo e no Legislativo tentando influenciar o Projeto de Lei nº 1.390, do Executivo (Projeto Mailson), que hoje se encontra nesta Câmara? (...) V. S tem conhecimento dos métodos pouco ortodoxos das multinacionais, como a Bung y Born, em suas relações com autoridades e políticos?”* (op. cit: 22 e 24). Embora as respostas do expositor fossem evasivas quanto à atuação efetiva do lobby moageiro, estas perguntas

²¹ É interessante observar que na justificativa no Projeto Salmória, não se faz referência à importância da substituição do trigo pelo milho.

²² Chamamos atenção para o fato de que já no debate de 1985, na própria Câmara dos Deputados o referido expositor também esteve presente, oportunidade em que já defendia a ideia da revogação do DL-210.

transparecem a sua existência atuando junto ao Legislativo e Executivo no sentido de manutenção da política tritícola.

A ação do grupo moageiro não se limitou, neste período, à luta pela manutenção do DL-210. No decorrer da década de oitenta, dadas as dificuldades financeiras crescentes do Estado, uma das preocupações era evitar maiores gastos com a “Conta Trigo”. Uma das alternativas para tal era a redução do subsídio ao consumo, como vinha sendo programado desde o início da década. Entretanto, como o controle dos derivados do trigo era uma estratégia para tentar controlar os índices inflacionários crescentes, o governo procurava reduzir o diferencial do preço do trigo em grão vendido aos moinhos e o preço de venda da farinha. Isso representaria um estreitamento da margem de lucro da indústria moageira. (e do segmento produtivo) Neste momento acirrava-se o debate, tendo, de um lado, o segmento moageiro e o DTRIG procurando elevar o preço da farinha de trigo; de outro o CIP e SEAP (e posteriormente DAP) procurando manter o subsídio ao consumo, porém reduzindo as margens dos moinhos e produtores. Mas o que ocorria ao final era a sobrecarga da “Conta Trigo”.

Nos momentos em que o segmento moageiro saía em desvantagem, resultando na redução de suas margens de lucro, a estratégia era então procurar obter do Estado (o que na verdade nunca deixou de fazer) outras subvenções compensatórias, como por exemplo, financiamentos subsidiados na aquisição de matéria-prima. O presidente do Sindicato da Indústria de Moagem do Trigo do Estado do São Paulo justificava que *“a retirada do subsídio ao trigo (ao consumo), iniciada em agosto de 1980, foi um processo que traria grandes prejuízos, grandes problemas, por exemplo, de capital de giro para a indústria. O prazo e o juros de financiamentos tidos como sendo privilégio da indústria, foram estabelecidos exatamente para tornar viável essa retirada. A indústria não podia contar com recursos próprios para fazer face a este processo, assim como não poderia contar com o endividamento impulsivo, devido à magnitude do endividamento necessário”* (grifo nosso) (Câmara dos Deputados, 1985, v. I: 26).

Ao que parece, esta subvenção foi mais do que compensatória. Segundo L. Pih, *“um clássico exemplo de transferência de recursos públicos ao benefício privado foi*

o subsídio de crédito instrumentalizado pelo BB às empresas moageiras do país, através do financiamento da aquisição da matéria-prima, sem juros e sem correção monetária. Este expediente proporcionou ao setor lucros financeiros substancialmente acima dos lucros operacionais, que na realidade deveria ser a atividade principal da empresa". (Pih, 1988: 19).

Evidencia-se, portanto, uma das estratégias do segmento moageiro utilizadas para a manutenção da rentabilidade da indústria, cuja concretização se devia, em grande parte, à sua força política junto ao Estado.

5 O segmento de transformação final

Consideramos nesta análise como componentes do segmento de transformação final as indústrias de panificação, massas alimentícias e biscoitos. Infelizmente as informações sobre este segmento são precárias. Nos estudos que abordam o CAI-Trigo raramente se aprofunda no tema, sendo em geral negligenciado.

A indústria de panificação²³ é um subsetor que apresenta características diversificadas mas predominando estabelecimentos de pequeno e mini portes. É um segmento importante no Complexo Triticola pelo grande consumo de farinha, estimado em torno de 60% do total da produção.²⁴ Embora seja um subsetor amplo, com grande número de empresas e, por isso, difícil de mobilização, pode ser considerado bem organizado em termos de entidades de classe. Na maioria dos estados existe uma associação da indústria de panificação, sendo as mais atuantes aquelas localizadas nos mercados de maior consumo, destacando-se a Associação das Indústrias de Panificação de São Paulo. Congregando as associações estaduais, foi formada no início da década de setenta a Associação Brasileira das Indústrias de Panificação (ABIP). A cada dois anos são organizados encontros nacionais, com presença de representantes estaduais, nos quais são

²³ Segundo estimativas da Associação das Indústrias de Panificação do Estado de São Paulo, há no Brasil cerca de 45 mil padarias caracterizadas como sendo de pequeno porte e minipadarias. Em anos recentes os supermercados passaram também a atuar na atividade de panificação.

²⁴ Segundo a ABITRIGO, a destinação da farinha de trigo é a seguinte: 60% à panificação, 13% a massas, 10% para biscoitos e 17% para outros usos. (Gazeta Mercantil, 26/05/92)

debatidos problemas do segmento e onde se elabora um memorando contendo uma pauta de reivindicações para ser enviada às autoridades públicas.

O segmento procurou-se organizar a nível nacional através da ABIP visando principalmente o enfrentamento de conflitos frente ao Estado e à indústria moageira. Os conflitos com o Estado relacionavam-se basicamente à fixação dos preços do pão e da farinha de trigo. Estes conflitos se agudizam na década de oitenta em face das dificuldades financeiras do Estado. Neste período o CIP passa a exercer controle mais rígido sobre os preços da farinha e dos derivados de trigo especialmente do pão francês, controlando-se neste caso também sua qualidade (peso e características). Tendo o segmento relativamente menor poder de barganha junto às instituições públicas, a tendência era o estreitamento de suas margens de lucro. A indústria de panificação não contava com o suporte do DTRIG, como era o caso do segmento moageiro.

Os conflitos com o segmento moageiro relacionavam-se a certas condições que este impunha às panificadoras, como a venda de farinha de qualidade inferior, venda de farinha comum ao preço da especial ou imposição da compra de farinha especial condicionando a compra da comum. Essa foi inclusive uma estratégia dos moinhos para aumentar seus lucros e fugir do controle de preços, como atesta Soares: *“Como o preço da farinha especial era superior ao da farinha comum e não havendo uma contrapartida de custos de produção mais elevados, o resultado foi o crescimento do lucro dos moinhos, que passavam a absorver o subsídio ao consumo diferenciando seu produto”*. (Soares, 1980: 90)²⁵

Poucos eram os mecanismos da indústria de panificação para o enfrentamento destes conflitos, em razão da baixa acessibilidade aos poderes públicos em particular junto ao DTRIG. Uma das estratégias utilizadas pela ABIP era a publicação na imprensa e envio às autoridades oficiais de memorandos que denunciavam a situação da indústria. Na segunda metade dos anos oitenta um artifício muito utilizado foi o

²⁵ Através da Portaria-Super nº 56 de 02/10/76 obrigava-se que os moinhos produzissem no mínimo 60% de farinha comum, podendo o restante ser de farinha especial. Os moinhos então passaram a condicionar a venda de farinha comum e uma certa porcentagem de venda de farinha especial.

fechamento das panificadoras para o atendimento ao público, pressionando as autoridades públicas a aumentar o preço tabelado.²⁶

Não era de se estranhar que a indústria de panificação fosse contrária à política tritícola e ao DL-210. Segundo o presidente da Associação da Indústria de Panificação de São Paulo e vice-presidente da ABIP *“está neste mecanismo (monopólio estatal da comercialização) o mais perverso dos efeitos no caminho do trigo, (...) em detrimento de um numeroso grupo de pequenos industriais e da Nação em geral, propiciando aos moageiros uma reserva de mercado, em cima da qual este oligopólio pratica verdadeiras anomalias, não condizentes com as formas legais de comércio* (Câmara dos Deputados, 1985, v II: 81).

Os problemas enfrentados pela indústria de massas alimentícias e biscoitos com o segmento moageiro já não eram tão intensos quanto àqueles envolvendo a panificação. Na indústria de massas e biscoitos existem grandes empresas, que demandam, individualmente, grandes quantidades de matéria-prima, o que lhes conferem maior poder de barganha junto aos moinhos. Adicionalmente muitas empresas do ramo pertencem a grupos econômicos diversificados, muitos dos quais atuando na maagem.²⁷

A política de controle de preços na indústria de massas e biscoitos mostrou-se muito mais flexível do que a relacionada ao pão-francês, permitindo-lhes maior lucratividade. Segundo cálculos de Silva (1989), *“o índice de crescimento real do lucro total da indústria de massas, passou de 100, em 1970, para 230, em 1975, e para 407, em 1980. Na indústria de biscoitos esses índices foram de 163 e 396 em 1975 e 1980, respectivamente.*²⁸ (Silva, 1989: 152)

²⁶ Esta forma de protesto foi utilizada com êxito em outubro de 1987 promovida pela Associação da Indústria de Panificação de São Paulo reivindicando o aumento do preço do pão, tabelado pelo governo com reajuste percentual bem abaixo do concedido para a farinha.

²⁷ Veja IPARDES, 1989: 27 a 32 e 88 a 94.

²⁸ O lucro total (LT) é igual VP - (S+DOI+DG) onde S = salário total; DOI = despesas de operações industriais e DG = despesas diversas. Para servir de comparações, os índices referentes à indústria de panificação foram: 1970 = 100; 1975 = 1121; e 1980 = 133. Para a indústria de alimentos em seu conjunto: 1970 = 100; 1975 = 186; 1980 = 318. (Silva, 1989: 152).

As indústrias de massas e biscoitos foram significativamente beneficiadas com a política triticola, particularmente no período pós-72. Não apenas pela maior flexibilidade do controle de preços, mesmo em relação ao macarrão que era um importante componente da cesta básica, mas também pelo estímulo ao consumo de seus produtos uma vez que não se repassava ao produto final os aumentos no preço do trigo. Em razão destes benefícios, ocorreu na década de setenta um intenso processo de internacionalização: *“o programa do subsídio ao trigo era um fator locacional atraente à entrada no mercado nacional, à medida que preservava o mercado local de flutuações positivas de preços internacionais desses grãos, além da dimensão continental do mercado nacional e dos mercados metropolitanos equivalentes aos mercados nacionais dos países da Europa”* (Frausino, 1993:8).²⁹

Neste contexto favorável, que pode ser sintetizado nos elevados e crescentes índices de lucratividade, a indústria de massas e biscoitos não se opunha à política triticola, não ocorrendo portanto confronto relevantes com o Estado.

Em boa parte a representação da indústria de massas e biscoitos se fez através de sindicatos estaduais ou regionais e da Associação Brasileira da Indústria de Massas Alimentícias (ABINMA). Segundo o presidente do Sindicato da Indústria de Massas Alimentícias do Estado de São Paulo (SIMABESP) *“o sindicato, através de sua diretoria, mantém permanentes contatos com os órgãos do governo agindo em defesa da categoria n a solução dos mais variados problemas (...) O sindicato mantém contatos com o governo fornecendo informações e emitindo opiniões sobre o que considera mais conveniente a ser incorporado na política triticola”*.³⁰

A ABIMA congrega várias associações regionais do segmento e trabalha estreitamente vinculada aos sindicatos estaduais. No decorrer da década de oitenta, quando se inicia o processo de retirada do subsídio ao consumo esta associação teve participação

²⁹ Este processo de internacionalização estava inserido dentro de um movimento de reestruturação da indústria alimentícia a nível internacional (Frausino, 1983: 7).

³⁰ Entrevista realizada com o presidente do SIMABESP, Dante Gallian, em 27/08/89, São Paulo.

destacada. Neste período a ação da ABIMA junto ao CIP garantiu uma vitória expressiva a esta indústria quando foi liberado os preços dos biscoitos.

Mas deve-se ressaltar que a presença de grandes grupos econômicos muitos deles de capital internacional é um fator impeditivo à maior organização do segmento. Como exemplo pode-se tomar o caso de São Paulo que, segundo o presidente da SIMABESP, *“do universo de 420 empresas existente no Estado, apenas 102 são associadas à entidade. Essa disparidade se explica com o fato de que, lamentavelmente, os empresários brasileiros, no geral, não são imbuídos de espírito associativo.”*³¹ Pode-se ter porém outro elemento importante para explicar este fato. Dada a presença de grandes grupos econômicos, com atividades diversificadas, há uma certa tendência por acordos microcorporatistas, não envolvendo organizações representativas.

Finalmente, deve-se fazer referência a Associação da Indústria Alimentícia (ABIA) que, era de se esperar, procurasse exercer influência junto aos poderes públicos em relação à política triticola, uma vez que esta envolvia diretamente interesses de seus afiliados, isto é das indústrias de massas e biscoitos. Porém na pesquisa realizada com representantes dos diversos segmentos e na imprensa não se detectou manifestações relacionadas à política triticola. Além dos fatores acima citados (moagens de lucros relativamente elevadas e presença de grandes grupos econômicos), provavelmente um outro ajuda a esclarecer esta constatação. Este outro fator está relacionado a interesses de outros ramos da indústria alimentícia (como por exemplo a indústria de derivados de milho) que lutavam pelo fim do subsídio ao trigo e do DL-210. A ABIA ficava assim em posição incômoda para se manifestar sobre o assunto.

6 Conclusões

Antes de passar às conclusões mais relevantes torna-se necessária uma nota de esclarecimento sobre o termo “lobby” muito utilizado na análise deste capítulo e do anterior. Este não deve ser entendido no sentido pejorativo mas como uma forma de

³¹ Entrevista com o Sr. Dante Gallian, presidente da SIMABESP (27/08/89).

representação de interesses privados junto às esferas públicas decisoras. A formação de “lobbies” na intermediação de interesses privados tornou-se uma prática corrente que se revestiu de grande importância nos anos setenta e oitenta dada a natureza “fechada” do regime militar que restringia formas alternativas de representação de grupos de interesses. Feita essa ressalva, destacam-se a seguir as principais conclusões do capítulo.³²

O Sindicato dos Moageiros de Trigo do Rio Grande do Sul, fundado em 1931, marca o início da organização do segmento. Esse movimento nasce “espontaneamente” dos industriais nacionais pela necessidade de enfrentamento do “truste internacional”, corporificado principalmente pela Bung y Born, que se instalara no País na década anterior. Esta era acusada de prejudicar a produção nacional, anulando qualquer esforço do governo neste sentido, em face do seu interesse pelo trigo importado, ao qual tinha acesso direto, pois aquele grupo atuava também como “trading” no mercado internacional.

Embora tenha surgido num momento em que ocorria um movimento mais geral de sindicalização promovido pelo Estado na década de trinta, este não teve participação direta para incentivar a organização dos moageiros nacionais, como viria a ocorrer em relação ao processo de cooperativização do segmento produtivo. Foi um movimento dos próprios moageiros, uma vez que não tinham a mesma acessibilidade das empresas multinacionais ao trigo importado. Assim, todas as pressões do segmento moageiro nacional sobre o Estado girava em torno da criação de barreiras às importações. Neste sentido formava-se uma “aliança” com os produtores nacionais em torno daquele objetivo comum e de incentivo à produção.

Várias foram as medidas adotadas, na tentativa de atender aquelas reivindicações, culminando com a criação da CCT, em 1951, com a estatização das importações pelo Banco do Brasil, em 1952. A tentativa de controle mais rígido das importações era também prejudicial aos grandes grupos nacionais. Inicia-se, então, um movimento de “unificação” interna no segmento moageiro entre moinhos nacionais e

³² Em termos teóricos a noção de “lobby” pertence ao referencial pluralista “que desconhece a existência de um processo intercâmbio político no relacionamento entre interesses privados e o Estado” (Soto, 1993:14). Ou seja, não reconhece a existência de “via dupla” de interesses na inter-relação entre grupos privados e o Estado, como é proposto na abordagem neocorporatista. Assim o uso do termo “lobby” faz referência apenas a uma “via” do intercâmbio político que parte da ação de grupos privados para influenciar as decisões públicas. Deve-se reconhecer, entretanto, que a prática de “lobbies” privados pode ser facilitada ou mesmo reconhecida por instituições públicas visando seus próprios interesses, isto é em um contexto de conveniência mútua.

multinacionais. Esta unificação vai se fortalecendo à medida que surgiam novos interesses contrários aos moageiros. Destacam-se aí os moinhos coloniais, que eram acusados de concorrência desleal com indústria moageira, por não terem controle mais rígido do SET. Mais importante ainda foi a organização do segmento produtivo em cooperativas, que viria a fortalecer as pressões para que as mesmas entrassem no ramo de processamento do cereal. O segmento moageiro sairia vitorioso em ambos os casos, muito se devendo à ação dos sindicatos da categoria. As aspirações das cooperativas seriam definitivamente encerradas em 1959, quando proíbe-se a instalação de novos moinhos. Com relação aos moinhos coloniais, o SET proibiria, em 1955, a instalação de novos. Mas a resistência deste segmento continuou, mesmo depois da promulgação do DL-210, fortalecida pela criação da APROMCOL, em 1974. Mas de pouco valeu, pois esses foram rigidamente controlados pelo Estado, atendendo a pressões dos grandes moageiros.

Neste capítulo evidenciou-se já na década de cinquenta a ampla penetração do segmento moageiro nas instâncias decisórias do Estado. Isso fica demonstrado quando da criação da CCT, em 1951, para a regulação das importações, quando o Sindicato dos Moageiros do Rio Grande do Sul foi chamado a participar formalmente da mesma. A indústria moageira era também acusada de exercer forte influência sobre o Serviço de Extensão do Trigo, inclusive pela prática de cooptação, e, mesmo, de corrupção de seus funcionários.

Mas é no decorrer da década de oitenta, quando tentava-se revogar o DL-210, que a força política do segmento moageiro se fez presente, tanto no Legislativo quanto no Executivo. No Legislativo isso fica evidenciado através dos discursos de vários deputados defendendo arduamente aquele decreto e, principalmente, o sistema de cotas, contrapondo ao "Projeto Salmória" e ao "Projeto Mailson". Havia, ainda interesses ligados "indiretamente" ao CAI-Trigo que defendiam abertamente o DL-210. Entre esses há que se destacar o grupo ligado ao transporte do cereal, uma concessão negociada e autorizada com o CTRIN. Esse grupo enfatizava a eficiência do CTRIN na comercialização do trigo, principal responsável pelo abastecimento regular do produto.

Ao nível do Executivo a penetração da indústria da moagem se dava principalmente via CTRIN e DTRIG. Os representantes dessas instituições também defendiam arduamente o controle da industrialização através do sistema de cotas, tido como elemento chave para a regularização do abastecimento, o que estava de acordo com os interesses do segmento. Estabelecia-se aí, portanto, uma convivência harmoniosa entre a indústria moageira e o Estado ou, mais especificamente, o DTRIG e o CTRIN.

Essa convivência harmoniosa com o segmento moageiro era de fundamental importância para a continuidade do DL-210 e da própria sobrevivência daquelas instituições públicas. Ou seja, o apoio desse segmento, dada a sua força política, era fundamental para a manutenção do "status quo". Esse era o segmento representante do grande capital industrial no CAI-Trigo e, portanto, de ampla penetração em diversas frentes junto ao aparelho de Estado. Neste aspecto deve-se destacar a ação da FIESP, uma instituição com amplo poder de influência nas decisões governamentais. Sem dúvida, a interferência da FIESP a favor dos moinhos era um elemento importante no fortalecimento político do segmento moageiro.

Por si só, o segmento moageiro mostrava-se bem organizado, com entidades da categoria nos vários estados, articulados nacionalmente, mostrando força política para interceder nas decisões sobre o CAI-Trigo em defesa de seus interesses. Soma-se a isso a presença de vários grupos econômicos nacionais e multinacionais, com destaque para a Bung y Born, fortalecendo politicamente o segmento. Salienta-se que desde 1983, quando as críticas ao DL-210 tornam-se mais intensas, o Estado institucionalizou grupos de trabalho para discutir anualmente a política tritícola, com a presença formal dos sindicatos da indústria moageira.

A indústria moageira, em vários momentos era acusada de cooptar funcionários do DTRIG e CTRIN. Um exemplo disso foi a denúncia de um empresário do próprio setor, apontando o esquema de cooptação de funcionários do DTRIG como responsável pela assinatura dos Acordos com o Canadá em 1987 e com a Argentina em 1988 para favorecer as importações de trigo. Um forma de cooptação foi detectada durante a pesquisa de campo realizada junto ao CTRIN, constatando que vários funcionários do

departamento, ao se aposentarem, tinham o destino certo de serem contratados por indústrias moageiras. Recentemente, após a liberalização da comercialização e da industrialização e a conseqüente extinção do DTRIG e do CTRIN, constatou-se que vários técnicos desses órgãos, inclusive aqueles que ocupavam escalões superiores, passaram a prestar serviços para o segmento moageiro, especialmente na área de importação. Isso mostra o relacionamento que havia entre aqueles órgãos públicos e o segmento moageiro.

Em outros termos, neste período havia um apoio recíproco entre instituições públicas e indústria moageira, caracterizando uma relação de conveniência mútua de interesses. Às instituições públicas e seus funcionários interessam o apoio do segmento industrial visando à própria “perpetuação” no escalão decisório do Estado. Identifica-se aí, a exemplo do envolvimento com o segmento produtivo/cooperativas, o chamado “interesse de funcionários” da abordagem corporatista. Em face desse interesse, o DTRIG e o CTRIN se abriam para o segmento moageiro, que se aproveitava para exercer seu poder e ser privilegiado com medidas governamentais. Aí ocorria o que estamos chamando de proximidade do processo de “privatização” do aparelho de Estado.

Cabe indagar sobre as razões que levaram o Estado a privilegiar o segmento moageiro. Nesse caso podemos identificar “interesses de governo” envolvido. Isso porque a indústria moageira assumia uma posição estratégica no Complexo Triticola para o abastecimento regular do trigo. Neste sentido, comparativamente ao segmento produtivo, é notória a maior importância da moagem para o abastecimento do cereal, pois para o bom funcionamento deste elo do Complexo, poder-se-ia recorrer às importações, independente do comportamento da produção interna. Ou ainda, caso não alcançasse a auto-suficiência, como propunha o governo militar, poder-se-ia recorrer também a esse expediente.

Com relação ao papel exercido pelos sindicatos na elaboração e implementação da política triticola, talvez este tenha sido menos relevante do que aquele exercido pelas cooperativas. É certo que os sindicatos da indústria moageira conseguiram influenciar significativamente medidas que foram adotadas paralelamente ao DL-210, tais como a obtenção de crédito, ampliação de prazos de financiamento de compra de cereal, a fixação de preços etc. Representavam também organizações monopolísticas de representação de interesses credenciadas e reconhecidas pelo Estado. Porém, na fase de implementação da política, a menor relevância dos sindicatos no exercício de “controlar” os seus membros se deve aos rigores impostos pelo DL-210 bem como aos privilégios estabelecidos no mesmo.

QUADRO 6.1

CRONOLOGIA DE MEDIDAS RELACIONADAS AO SEGMENTO MOAGEIRO

DATA	DISCRIMINAÇÃO
1931	Fundado o Sindicato dos Moageiros de Trigo do Rio Grande do Sul
1936	Movimento liberado pelo Sindicato no sentido da defesa da produção e indústria nacionais. Movimento anti-trust e Bung e Bom (instalada no Brasil em 1924) Obrigatoriedade de adicionar 5% de grão nacional ao trigo estrangeiro a ser moído no País. Taxação do trigo estrangeiro moído no País.
1938	Obrigatoriedade de uso do trigo nacional, com base na safra nacional e na capacidade de moagem de cada moinho.
1944	Criação do SET-Serviço de Expansão do Trigo.
1951	Por pressão do Sindicato, autoriza-se a instalação de novos moinhos para fazer frente ao poderio dos moinhos estrangeiros. Criação da CCT, para regular política de importação, com participação formal dos Sindicatos das Indústrias Moageiras
1952	Banco do Brasil passa a ser o único comprador e vendedor do trigo estrangeiro, considerado uma "vitória" dos moinhos coloniais. Inicia-se a "unificação" dos interesses moageiros em torno dos Sindicatos aglutinando os moinhos nacionais e estrangeiros.
1955	SET proíbe a instalação de novos "moinhos coloniais"
1959	"Proibição de instalação de novos moinhos (registrado) e de ampliação dos existentes.
1962	Estatização, através do BB, da produção do Trigo nacional

	(conclusão)
1967	DL-210 - Rígida controle da Industrialização, através da maior fiscalização do sistema de cotas e pesadas sanções aos infratores
1967	Levantamento e conferência da capacidade de moagem de cada unidade industrial Criação das "Zonas de Consumo" para exercer maior controle do abastecimento e evitar concorrência inter-regional. Maior fiscalização dos moinhos coloniais, através do levantamento dessas unidades
1974	Criação da APROMCOL - Associação dos Produtores dos Moinhos Coloniais.
1976	Maiores restrições para a moagem colonial e obrigatoriedade de cadastramento para exercer maior fiscalização.
1983	Projeto do Deputado Odilon Salmória para liberalização da comercialização e industrialização do trigo nacional. Expõe o lobby do grupo de milho.
1985	Maior controle dos Moinhos Coloniais pela SUNAB, instituindo-se normas para o funcionamento e sanções aos transgeiros.
1987	Plano de Controle Macroeconômico (Plano Bresser) Propunha fim do subsídio ao consumo, pouco se referindo às demais subvenções (sem resultados).
1988	Projeto do Executivo (Projeto Mailson), propondo o fim de subsídio, a liberalização da comercialização e da industrialização (sem resultados)

CAPÍTULO VII

LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO TRITÍCOLA: PERSPECTIVAS

1 Introdução

Esse capítulo¹ tem o objetivo de analisar os prováveis impactos da liberalização do mercado tritícola, ocorrida em setembro de 1990, através da Medida Provisória nº 244. Essa medida revogou o DL-210 na íntegra gerando perspectivas de significativos impactos no Complexo do Trigo, em todos os seus segmentos. A MP-244 significou também o fim da estrutura de intervenção estatal no Complexo, com a extinção do DTRIG, da JUTRI e do CTRIN, não sendo criada uma nova estrutura especializada, uma vez que seriam livres a comercialização e a industrialização do cereal. Cabe salientar que a análise aqui feita é apenas exploratória, pois os impactos da MP-244 não podem ser, ainda, concretamente mensurados. Nas pesquisas realizadas pode-se observar que as opiniões sobre os impactos são ainda imprevisíveis e ficam no campo de conjecturas, às vezes conflitantes entre alguns entrevistado.

Neste capítulo será analisada a atual "política" para o trigo e também feita uma incursão a respeito dos prováveis impactos no Complexo Tritícola causados pela liberalização da comercialização e da industrialização do cereal concomitante à integração de mercado no projeto MERCOSUL.

¹ Esse capítulo está, em grande parte, baseado no trabalho realizado por Mendes, Ramalho Jr e Lacerda. Neste, faz-se uma avaliação da atual política e os impactos prováveis no Complexo Tritícola, enfatizando, inclusive, a questão do MERCOSUL.

2 O fim do decreto lei-210: a liberalização do mercado e as mudanças institucionais

2.1 A política pós-liberalização

Com a mudança de governo em 1990, o Executivo submeteu, em 17.9.90, a Medida Provisória nº 244, que "dispõe sobre a comercialização e industrialização do trigo e dá outras providências", à apreciação do Congresso Nacional.

A MP-244, depois transformada em lei, viria revogar na íntegra o DL-210. Em seu Art. 1º estabelece: "*são livres, em todo território nacional, a comercialização e a industrialização do trigo, de qualquer procedência*". Isso significava a liberalização do comércio do trigo nacional e importado à iniciativa privada. No caso das importações, embora não houvesse mais a participação direta do governo, poderia haver algumas restrições quantitativas, uma vez que era facultativo "*ao Poder Executivo autorizar a importação de trigo pela iniciativa privada*". *Caberia ao Ministério da Economia, "por motivos de política econômica, propor ao Presidente da República a regulamentação da importação de trigo (e de farinha) estabelecendo, inclusive, que a mesma se fizesse pela iniciativa privada mediante licitação pública ou leilão em bolsa"*.²

A MP-244 deixava ao produtor nacional a opção de venda direta aos moinhos ou ao governo, neste caso tendo como base um preço mínimo de garantia. Ou seja, o trigo era incluído no rol dos produtos participantes da Política de Garantia de Preços Mínimos, (PGPM), como já fora proposto nos projetos de lei, anteriormente destacados.

O regime de cotas foi também extinto, implicando na liberalização da industrialização do trigo, representando a abertura para a entrada de novas firmas no segmento moageiro e o fim do mercado cativo de farinha para estas indústrias.

Em síntese, o sistema que passava a vigorar a partir de então significava uma modificação radical no "sistema-trigo" anteriormente vigente. Eliminava o monopólio estatal da compra do trigo, nacional e importado, ao mesmo tempo em que franqueava a

² As citações referentes à MP-244, foram extraídas do seu próprio texto e da Exposição de Motivos que a acompanhava, publicadas no Diário Oficial de 18/09/90.

sua industrialização, terminando com o sistema de cotas e deixando a iniciativa privada atuar livremente.

Apesar de toda a resistência e pressões contrárias à MP-244, particularmente advindas dos segmentos produtivo³ e moageiro, o DL-210 chegava ao fim. Para essa decisão do governo, duas questões pesaram decisivamente. A primeira, que já se detectara desde início dos anos oitenta, relacionava-se às dificuldades financeiras do Estado para manter os elevados gastos na Conta Trigo, onerando consideravelmente o Tesouro Nacional. A segunda relacionava-se à “onda” neoliberal que naquele momento estava na ordem do dia do então governo. Havia um objetivo de desregulamentar a economia o mais rápido possível e a qualquer custo.

Isso influenciou para que aquela decisão fosse tomada sem se preocupar com uma política alternativa considerando as especificidades do setor. Tanto assim que, conforme propunha a MP.244, em agosto de 1991 o trigo passaria a fazer parte do rol de produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), sem levar em conta suas peculiaridades. *“É um equívoco não levar em conta as especificidades que marcam esse mercado e dar tratamento igual aos demais produtos, como é a política pós-liberalização. A produção nacional é insuficiente, espacialmente concentrada; o mercado internacional oferece produto de melhor qualidade e/ou de menor custo, existindo ainda uma evidente adoção de subsídios ao produto em diversos países”* (Mendes, et alli, 1994: 58).

Ao depender da política agrícola como um todo, a triticultura estaria concorrendo com as demais culturas na absorção de recursos. Esses, por sua vez, estariam na dependência da situação de caixa do Tesouro sobre a qual ainda há grande incerteza. Além disso, a Lei Agrícola, embora já tenha sido aprovada, não passa de “letra morta”. Mais ainda, o Ministério da Agricultura, responsável pela condução da política, está enfraquecido politicamente, dependendo de decisões do Ministério da Fazenda as medidas voltadas para o setor.

Incluída na PGPM, a triticultura estaria também na dependência de recursos oriundos dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) e das Aquisições do Governo

³ Deve-se ressaltar que alguns representantes do segmento produtivo se colocavam a favor da liberalização da industrialização, em face da perspectiva de as cooperativas atuarem na produção da farinha. Porém esta não era a posição predominante no setor.

Federal (AGF), bem como do crédito agrícola global, em especial de custeio. Essa política tem sido considerada insuficiente por representantes do segmento produtivo.⁴

Embora na Lei nº 8.096/90 estivesse se propondo a possibilidade eventual de regulamentação das importações pelo Executivo, “por motivo de política econômica” isso não representaria, pelo menos até o presente momento, o protecionismo à produção nacional. São constantes as pressões do segmento produtivo para a utilização de sobretaxa sobre importações, especialmente dos Estados Unidos, em decorrência do subsídio que recebe o cereal naquele país. Porém o que se observou, na prática, foi a redução da alíquota de importação de 15% para 5%, contrariando os interesses dos produtores e favorecendo os moageiros. Posteriormente esta alíquota subiria para 10%.

Evidencia-se no período pós-liberalização a indefinição de objetivos para o Complexo do Trigo e para o segmento produtivo, em particular. A indefinição sobre o que fazer deve-se ao fato de estar a política para a triticultura dependente da implementação efetiva de uma política global para a agricultura apoiada na Lei Agrícola que é colocada em segundo plano. Deve-se ainda a questões mais gerais envolvendo a agudização do problema financeiro do Estado, a instabilidade monetária e a uma aguda crise político-institucional no País.

A instabilidade da política para a triticultura, além dos fatos acima narrados, pode ser melhor verificada em outras constatações no período pós liberalização. Com relação ainda às importações, tem-se observado que exatamente no momento das safras internas avolumam-se as compras do cereal no estrangeiro, contribuindo para a redução do preço do produto nacional. Como se não bastasse as indefinição acerca das tarifas sobre as importações, essas tem-se mostrado insuficientes para, ao menos, não deixar internalizar o subsídio concedido no país de origem, particularmente nos Estados Unidos.

Outra crítica que se faz refere-se à própria ação do governo através dos leilões de seus estoques. Esses muitas das vezes são também efetuados coincidindo com as safras

⁴ Em 1990 os EGF cobriram 1.721,5 mil toneladas em 1990; 1.3000,3 mil ton, em 1991, 1.119,7 mil ton. em 1992; e 370 mil, em 1993. As AGF foram realizadas apenas em 1991, cobrindo 186 mil ton. somente. Com relação ao custeio agrícola para o trigo, esses representavam do total, em 1990, 9,9%; em 1991, 5,1% e em 1993, 7,8% apenas. O Preços Mínimos estabelecidos pelo governo, entre 1990 e 1993, não alcançaram o preço de compra de 1989 (US\$ 150, 95/ton). Os valores Básicos de Custeio (VBC) sempre estiveram abaixo daqueles reivindicados pelas lideranças do setor (Veja essas informações em Mendes et alii: 55 a 57).

internas. Além disso, são feitos em grandes lotes, dificultando a participação de pequenos e médios moinhos ou exigindo a constituição de grupos para a compra. Essas são questões que podem ser sanadas num curto período, bastando um melhor planejamento das ações do Estado, bem como uma ação mais efetiva em relação às importações, de tal forma a não prejudicar a triticultura nacional.

Porém as críticas de maior profundidade relacionam-se ao enquadramento do trigo às regras da PGPM, em razão de suas especificidades. Trata-se de uma lavoura de inverno e seu cultivo possibilita ao produtor a obtenção de recursos para o plantio da soja. Seus derivados são produtos de primeira necessidade, com peso elevado nos gastos em alimentação da população carente, fazendo do cereal um produto estratégico em termos econômicos, políticos e sociais, sendo importante a questão do abastecimento regular do produto.⁵ Assim, questiona-se a adoção da PGPM em relação ao trigo: *“como administrar estoques de um produto que tem mais da metade do consumo nacional oriundo de importações que estão liberadas e quando existe um mercado comum em construção, do qual faz parte um país que é um importante exportador do produto? Qual a capacidade de influenciar o mercado por meio da intervenção governamental se esta irá operar exclusivamente com trigo nacional que ainda apresenta, no mais das vezes, deficiências de qualidade industrial? Como viabilizar um sistema de intervenção que não implique, na prática, o retorno de uma plena estatização da compra do produto nacional, na hipótese deste produto não ser adquirido pela iniciativa privada? Quais as conveniências (financeiras, sociais, políticas) de se manter este regime de garantia de preço que é considerado baixo para o produtor e é evitado pela indústria que pode adquirir livremente do exterior produto de melhor qualidade e menor preço? Quem são os beneficiários da permissão de se importar trigo que foi objeto de subsídio concedido pelo país exportador?”* (Mendes, et alli: 58).

⁵ Dada esta característica, técnicos do governo e pesquisadores do o tema têm discutido a elaboração de uma política específica para o trigo, norteada pela questão de “segurança alimentar”. Este é o caso por exemplo do documento elaborado pelo “Grupo Especial de Trabalho” instituído através da Portaria MAARA 239 de 08/07/1993 e formado por membros da Câmara Setorial do Trigo, EMBRAPA e CONAB.

2.2 Mudanças institucionais

Profundas também foram as modificações no aparato institucional. Com efeito, a MP 244, extinguiu o DTRIG, passando as suas atribuições para o Departamento de Abastecimento e Preços (DAP)⁶ do Ministério da Economia. O Artigo 4º explicitava: *“É extinto o DTRIG da SUNAB, ficando transferido o acervo técnico e as respectivas atribuições ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento”*.

Porém as mudanças institucionais não paravam aí. A Medida Provisória excluía ainda o CTRIN/BB do “Sistema-Trigo”. O novo aparato institucional era estabelecido claramente na exposição de motivos: *“Promovida a mudança de rumos da atual política, na forma aqui preconizada, a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), sob as diretrizes estabelecidas pelo DAP do Ministério da Economia, incumbir-se-ia da condução do assunto no contexto da Política de Garantia de Preços Mínimos”*. Portanto, significava, na prática, a substituição do DTRIG (e da JUTRI) pelo DAP, bem como do CTRIN pela CFP, uma vez que a política triticola passava a ser conduzida nos moldes da PGPM. Porém as deliberações de política sobre o trigo seriam centralizadas no DAP, que absorveria também a CFP.

É interessante salientar que a CFP anteriormente já era uma instituição que lutava por modificações na política triticola, no sentido de enquadrar o trigo no rol dos produtos da política de preços mínimos. Técnicos da CFP faziam fogo cerrado sobre a atuação do CTRIN. Com efeito, o diretor da CFP, centrava suas críticas na questão da eficiência da armazenagem do trigo administrada pelo CTRIN. Para o entrevistado, *“havia eficiência física, pela reduzida perda de grãos porém ineficiência econômica, pois o órgão esperava com elevados custos que eram arcados pelo governo. Além disso a atuação do CTRIN era também onerosa para os cofres públicos, uma vez que a comissão do CTRIN era de 1% de toda a movimentação de compra e venda do trigo, o que representava na verdade seu lucro líquido, pois as despesas administrativas eram cobradas separadas”*. Para o Diretor da CFP, uma das razões da longa permanência do CTRIN no “sistema trigo”, mesmo operando com elevados custos para o governo, seria o

⁶ O Departamento de Abastecimento e Preços (DAP) foi criado juntamente com o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento em março de 1990. Subordinava-se diretamente a este Ministério, tendo como atribuição toda a matéria que versava sobre abastecimento e preços de todos os produtos, em especial produtos de primeira necessidade, inclusive o trigo. O DAP absorveu o DTRIG (e a JUTRI), além da CFP e COBAL, dentre outras instituições. Posteriormente, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) do Ministério da Agricultura absorveria a CFP e COBAL.

poderio político da Regional do Banco do Brasil do Rio Grande do Sul e, por extensão, daquele departamento. Segundo ele, *“a direção daquela Regional sempre foi ocupada por políticos poderosos que cerceavam qualquer tentativa de mudanças”*⁷.

Posteriormente a execução da política para o trigo, foi transferida para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que absorveu a CIBRAZEM e CFP. A CONAB se subordinava ao Ministério da Agricultura, o que não implicou em autonomia na condução da PGPM. Ao contrário, a PGPM depende das normas ditadas pelo DAP, que se subordina ao Ministério da Economia (posteriormente ao da Fazenda). Ou seja, a condução da PGPM é dependente de questões ligadas à caixa do Tesouro Nacional. Mesmo as questões relacionadas às importações dependem do Ministério da Fazenda, conforme se coloca na Lei nº 8.096/90. Caberia a este Ministério *“adotar as salvaguardas para garantir a competitividade da triticultura e indústria nacionais”*. Além dos ministérios da Fazenda e da Agricultura, também participam das definições de mecanismos para o CAI-Trigo os Ministérios da Indústria e Comércio e das Relações Exteriores. Isso mostra uma certa inadequação do arranjo institucional público, provavelmente refletindo em sérias divergências de posições, prejudicando a tomada de decisões em termos de agilidade e adequação.

Dentro do arranjo institucional há que se mencionar a Câmara Setorial do Trigo, criada em outubro de 1990 (antes, portanto, da Lei-8.096), vinculada ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) do Ministério da Agricultura,⁸ que tem como objetivo formular estudos e proposições para o Complexo. Além de instituições públicas envolvidas de alguma forma na elaboração e execução da política, congrega representantes dos vários segmentos do Complexo. Embora tenha apresentado anualmente propostas de intervenção para o setor, nenhum resultado concreto se obteve, em face de seu papel limitado e desvalorizado no processo decisório.

⁷ Entrevista realizada em 27/09/89 com o diretor da CFP, Célio Broviro, Brasília. Adicionou-se aqui uma nota de advertência. A MP-244 foi resultado de estudos do DAP do Ministério da Economia, cujo diretor à época era o Sr. Mauro Buscheiro (que também acumulava o cargo de Diretor Superintendente da CFP) tido como elemento “chave” na elaboração daquela medida. A imprensa o acusava de deliberadamente tirar do “Banco do Brasil o controle da compra e venda do produto, beneficiando a CFP e as trading”, criando novo cartel para o trigo”. Mais ainda, acusa Mauro Buscheiro de ser “ligado à empresa Cotia Trading”. (Isto É - Senhor/1.104 - 14/11/90: 65).

⁸ A Câmara Setorial do Trigo foi criada juntamente com várias outras, para diversos produtos.

O Estado, portanto, ainda se faz presente na regulação do Complexo Triticola, evidentemente de forma menos intensa do que anteriormente. Essa presença se dá de forma instável, sem definições claras de objetivos e diretrizes, causando grandes incertezas a todos os segmentos do Complexo Triticola.

3 Liberalização do mercado e possíveis impactos no CAI-Trigo

Avaliando os resultados da nova política para o trigo, à primeira vista o que se percebe é a grande incerteza que cerca todos os segmentos do Complexo Triticola, em face da instabilidade da ação estatal. Com o fim da estatização da comercialização e do controle da industrialização o Complexo Triticola assimilou outro perfil, com relação aos seus segmentos e aos fluxos da cadeia de comercialização, como pode ser visto no Esquema Gráfico 7.1. Ressalte-se aí o aparecimento das tradings como novo ator do Complexo atuando na contratação de importações. Não que estas empresas estivessem ausentes na estrutura anterior, uma vez que atuavam diretamente com a JUTRI e CTRIN. Na estrutura atual as tradings atuam diretamente com os moageiros na contratação de importações. Isso tem importância quanto aos efeitos sobre a triticultura nacional pois na atualidade essas empresas têm oferecido vantagens de prazos e juros sobre o financiamento das compras em relação à produção nacional.

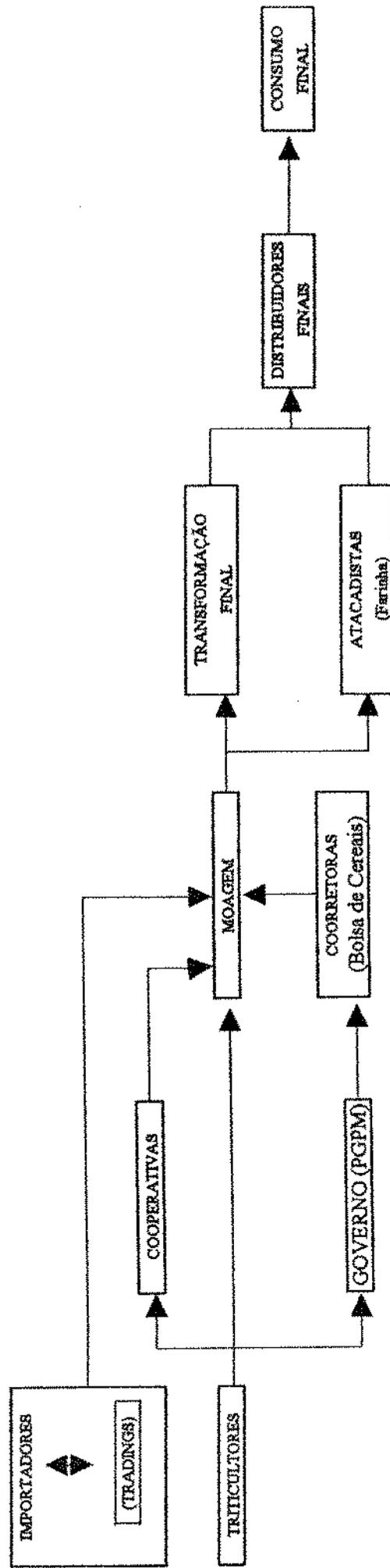
Os grandes moinhos se adaptaram à atuação direta das tradings, em face da maior facilidade de inter-relacionamento devido aos grandes volumes de importações, sendo que alguns são interligados diretamente com grupos econômicos atuantes na área (caso da Bung y Born). Os pequenos e médios moinhos tiveram que se adaptar (ou estão ainda em fase de adaptação) à nova realidade. Neste caso, observou-se a formação de

ESQUEMA GRÁFICO 7.1

BRASIL: COMPLEXO TRITÍCOLA PÓS-LIBERALIZAÇÃO

ESQUEMA GRÁFICO 7.1

BRASIL: COMPLEXO TRITÍCOLA PÓS-LIBERALIZAÇÃO



empresas importadoras articuladas com os pequenos e médios moinhos.⁹ Não apenas quando às importações mas também em relação a produção interna as unidades moageiras necessariamente passarão por uma reestruturação interna. Deverão estruturar seus departamento de compras e investir em infra-estrutura de armazenagem para a estocagem de matéria-prima, principalmente para a entressafra, o que antes era de responsabilidade do governo.

Estas são questões que poderão contribuir decisivamente para promover a maior concentração no segmento. Essa é, aliás, a expectativa de alguns autores. Para Ohana, o resultado esperado com a desregulamentação (fim do sistema de cotas) e o conseqüente aumento da competitividade *“é uma reestruturação no tamanho médio dos moinhos, com tendência de aumento, e um reduzido, se algum, acréscimo da capacidade setorial de moagem”* (Ohana, 1989: 4) Silva também concorda com esta previsão, procurando diferenciar os impactos regionais, concluindo que *“nas Zonas de Consumo 7 e 8 (SP, PR, SC, RS), onde ainda há elevada capacidade ociosa e um vasto número de moinhos muito pequenos, a liberalização do mercado provocará concentração industrial. Nas demais regiões, que representam os estados ao norte de SP, a capacidade ociosa é muito reduzida e a demanda em expansão, o que poderá gerar uma desconcentração técnica, que, entretanto, não implica necessariamente desconcentração econômica”* (Silva, 1989: 160).

Deve-se salientar que a expectativa de maior concentração no segmento moageiro não significa que esta já esteja ocorrendo. Nas recentes entrevistas realizadas, técnicos e empresários ligados ao segmento informaram sobre o aparecimento e expansão de pequenos moinhos próximos às zonas produtoras, o que era de se esperar em face das limitações anteriores impostas aos “moinhos coloniais”. O segundo, sobre o aparecimento de grandes unidades industriais modernas, ligadas a grupos econômicos atuantes no segmento de massas e biscoitos, fato também previsível, pela busca da verticalização das atividades desses grupos, antes impossível de ocorrer devido às barreiras impostas pelo

⁹ Chamou-nos atenção o fato de empresas importadoras terem sido formadas com a participação de ex-funcionários do CTRIN e DTRIG. Também detectamos que alguns dos ex-funcionários daqueles órgãos passaram a trabalhar diretamente para grandes moinhos, o que seria um indicativo das boas relações entre esses lados antes da liberalização.

sistema de cotas. Essas constatações não implicam, entretanto, que não venham a se efetivar as expectativas de concentração. No momento, adverte-se, estaríamos numa fase de transição, em que as tendências concretas não se delinearam claramente.

Em trabalho recente, realizado no período pós liberalização Kirschner constatou que as unidades moageiras *“não escolheram uma política de manutenção da lucratividade, mas de um aumento agressivo da capacidade de produção o que freiou a entrada de novos concorrentes (...) No momento, a característica dominante do setor é a expansão do volume produzido. As unidades moageiras estão em plena competição, caracterizada pela corrida aos investimentos”*. A autora conclui prevendo: *“A lei 8.096 (que regulamentou a MP 244), implicará em uma nova concentração, seguida de uma provável cartelização. Essa última sendo provocada justamente pelo desaparecimento quase total de uma regulamentação pública”* (Kirschner, 1933: 205 e 206).

Portanto a liberalização da industrialização resultou em maior concorrência no segmento moageiro, inclusive transpondo os limites das “Zonas de Consumo”. Tal fato trará benefícios ao segmento industrial de massas e biscoitos, que pode tirar proveito desta concorrência, não apenas em termos de preços, mas também quanto à qualidade da matéria-prima. O mesmo não se pode esperar para o segmento de panificação. *“De modo geral, pode-se esperar que a indústria de biscoitos e a de massas consigam impor condições adequadas à moagem, em termos de preço e qualidade, em decorrência de sua estrutura de mercado. Por outro lado, a indústria de panificação será aquela com maior dificuldade de adaptação ao novo ambiente, pois encontra-se pulverizada e com uma demanda que tende a se reduzir ao longo do tempo, sugerindo que haverá uma nova compressão das margens dessa indústria...”* (Silva, 1989: 160).

Porém deve-se fazer uma ressalva quanto a posição da autora em relação à indústria de panificação. Na pesquisa de campo realizada pós-liberalização constatou-se que no momento *“quem está mais ganhando com a situação atual são os demandantes de farinha, isto é a indústria alimentícia e a panificação. Isto porque a competição é muito grande fazendo com que os moinhos repassem parte de seus ganhos para a padaria, baixando preços, dando prazo etc”*.¹⁰ Essa constatação esta de acordo com

¹⁰ Entrevista realizada em 20/08/93, R.J., com Fernando Coutinho (ex-diretor do DTRIG) e Luiz Carlos Ribeiro (ex-funcionário do DTRIG).

Kirschner: *"Esta análise nos permitiu constatar que os moageiros transferem uma parte de seus lucros em benefício de seus clientes, particularmente às padarias"*. (Kirschner, 1993: 206). Entretanto, a nosso ver, tal situação será transitória devendo se reverter no momento em que o segmento moageiro se reestruturar através de um movimento de concentração e cartelização, deixando em posição de desvantagem a indústria de panificação em razão da menor capacidade de barganha.

Frente à nova realidade imposta, o segmento moageiro sentiu necessidade de se reorganizar enquanto grupo de interesse. Logo após à mudança das regras da política tritícola surgiu a Associação Brasileira da Indústria do Trigo (ABITRIGO), criada em 1991. Segundo a própria Associação, *"essa nova realidade exigiu comportamento político e administrativo diverso daquele adotado por mais de duas décadas. Consciente deste fato, foi criada a ABITRIGO, representante dos interesses do setor junto ao público e ao governo, como forma democrática de compor um setor organizado, forte e voltado para o benefício do País"* (ABITRIGO, 1993: 7).

O segmento moageiro procurava com a ABITRIGO ocupar espaço como um grupo de interesse organizado, visando maior acessibilidade aos poderes públicos. Anteriormente a representação do segmento se fazia principalmente através de seus sindicatos e/ou associações regionais, mas em perfeita sintonia em nível nacional quanto aos seus interesses. Com o fim dos limites regionais, imposto pelas Zonas de Consumo, e a perspectiva de concorrência inter-regional, a ABITRIGO representa uma tentativa de organização e "harmonização" do segmento e, conseqüentemente, a possibilidade de assumir o papel de legítima representante diante do Estado. Essa é uma organização que já nasceu com grande poder de mobilização, pois a ela se associaram cerca de 200 moinhos, distribuídos por 19 estados da federação (moinhos que tinham registro no DTRIG).

Desde sua criação a ABITRIGO tem tido atuação efetiva junto à Câmara Setorial do Trigo, uma ativa presença junto a órgãos federais e constantes manifestações através da imprensa. Uma posição constantemente defendida pela associação é pela não elevação das tarifas sobre importações do cereal, numa constante "queda de braços" com as cooperativas de produtores. Este deve ser um conflito que deverá se arrastar por longo tempo, enquanto não se definir uma política em relação às importações. Esta posição fica

clara quando o presidente da ABITRIGO manifesta que *"o governo não deve ceder às pressões para aumentar as alíquotas de importação de trigo para proteger o mercado interno (...) Não deveria haver qualquer alíquota, pois não é justo que se cobre mais impostos sobre o pão"*.¹¹

Transparece portanto uma certa indiferença quanto a produção nacional de trigo, conforme atesta a declaração do presidente da ABITRIGO: *"a sociedade brasileira precisa definir se o país deve ou não produzir trigo, pois a qualidade do produto brasileiro é ruim, o preço é elevado e o frete muito caro"*.¹²

Essa posição entretanto deve ser melhor qualificada. O segmento moageiro tem manifestado interesses em incentivar pesquisa no sentido de obter trigo de melhor qualidade, renunciando-se aí uma maior interação entre a indústria moageira e o segmento produtivo. Tal preocupação é compreensível pois quando o Estado garantia a compra da produção nacional e obrigava o seu uso *"o segmento produtivo se orientava exclusivamente para o aumento da produtividade sem se preocupar com a qualidade do trigo. Com a desregulamentação do mercado produziu-se uma evolução nas relações entre fornecedores (moinhos) e clientes (principalmente as indústrias de massas e biscoitos) esses exigindo produtos de melhor qualidade, chegando a modificar inclusive o comportamento dos agricultores"* (Kirschner, 1993: 194).¹³

A preocupação com a qualidade está relacionada ao papel do mercado consumidor onde existe um segmento de grande potencial para consumir produtos de melhor qualidade. Além disso, nos anos noventa, com o aprofundamento da recessão, eleva-se o desemprego e reduz-se os salários, resultando na retração da demanda por produtos da indústria de massas e biscoitos. A liberalização do mercado (seguida da liberação do preços do macarrão pelo CIP em 1991) possibilitou, como forma de compensação, que as indústrias de massas e biscoitos (e em menor escala a de panificação) dirigissem grande parte de sua produção para produtos de melhor qualidade e preços mais elevados, passando a exigir dos moinhos o fornecimento de farinhas também de qualidade

¹¹ Entrevista do presidente da ABITRIGO, Antenor Bannes Leal. Gazeta Mercantil 02/07/93

¹² Gazeta Mercantil 02/07/93/

¹³ No Brasil predomina nas lavouras de trigo a variedade BR-23 que foi desenvolvida pela EMBRAPA com o objetivo de obter uma variedade de maior rendimento e resistência a doenças e pragas, sem se preocupar com a qualidade da farinha a ser obtida.

superior. Embora as importações passem cobrir essa necessidade, os moageiros têm se preocupado com a qualidade do trigo nacional em razão da indefinição do Estado quanto ao “grau de abertura” para a entrada de trigo estrangeiro no país.

Até o presente, verificou-se que a organização política do segmento através da ABITRIGO ainda enfrenta problemas de adaptação à nova realidade. Constatou-se que no período pós-liberalização *“os moinhos ainda não conseguem sentar para acertar uma estratégia que não lhes prejudique; alguns deles estão operando no vermelho e vão quebrar. A ABITRIGO está pecando por não ser um órgão forte e representativo. Ela não consegue congrega os moinhos”*.¹⁴ A ABITRIGO tem consciência dos malefícios da “guerra de preços” que tem caracterizado a concorrência no interior do segmento, reconhecendo que *“esta prática, a longo prazo, é nociva à unidade do setor”* (Kirchner, 1993: 197).

Com relação ao segmento produtivo as expectativas são de impactos negativos consideráveis, principalmente quando se leva em conta a perspectiva de integração ao MERCOSUL, tema que será abordado na próxima seção.

4 Liberalização do mercado nacional e o MERCOSUL

Sem dúvida, o segmento produtivo tritícola deverá ser profundamente afetado com a integração regional do Brasil ao MERCOSUL¹⁵, caso se mantenha a liberalização do mercado, como vem ocorrendo atualmente. Para a triticultura argentina será um grande negócio, em razão da potencialidade do mercado brasileiro para o consumo de trigo. Enquanto no Brasil o consumo per capita se situa abaixo de 45 Kg/ano, na Argentina este alcança 95 Kg/ano; afora a população brasileira três vezes superior. Sabe-se no entanto que o excedente da produção argentina não seria suficiente para complementar as necessidades atuais do consumo brasileiro. Todavia, a integração do mercado seria um grande incentivo à produção daquele país. (veja Quadro 7.1 que mostra diversos indicadores que permitem comparar o CAI-Trigo nacional e argentino).

¹⁴ Entrevista com o ex-diretor do DTRIG, Fernando Coutinho, em 28/08/93.

¹⁵ Sobre as primeiras iniciativas de integração regional no “Cone Sul” e o processo de formação do MERCOSUL veja Moraes, 1991.

Um segundo fator, e mais importante, refere-se às vantagens comparativas da produção de trigo daquele país frente à produção nacional. No caso brasileiro, a produção de trigo exige o uso intensivo de fertilizantes e outros agroquímicos nas principais regiões produtoras, o que não ocorre naquele país, onde as terras em que se cultiva o cereal são consideradas as de maior fertilidade natural em nível mundial. Isso faz com que os custos por tonelada no Brasil sejam significativamente superiores aos da Argentina (Brasil: US\$ 167,36/ton a US\$ 196,27; Argentina: US\$ 110,9/ton (veja Quadro 7.1). Acrescente-se o fato de ser o trigo nacional de qualidade inferior, sendo razoável para panificação mas com restrições à industrialização¹⁶ e, portanto, preterido em relação ao argentino, elemento de fundamental importância devido às transformações na demanda das indústrias de panificação e de massas e biscoitos, descritas anteriormene.

Ao se considerar o custo médio do trigo posto nos moinhos brasileiros, aquele referente ao cereal argentino continuaria ainda inferior (US\$ 186,96 contra US\$ 192,57/ton, ano de 1991- veja Quadro 7.1). A situação da competitividade do trigo nacional deverá se agravar com a maior integração do MERCOSUL, quando se prevê a maior participação do trigo argentino beneficiado por acordos bilaterais¹⁷ e isenções tarifárias¹⁸

Neste aspecto deve-se salientar que, dada a liberalização das importações, os moinhos localizados ao Norte e Nordeste do País poderão ter preferência pelo trigo americano e canadense dependendo, neste caso, dos custos de transportes e das tarifas a serem cobradas sobre o produto originário daqueles países.¹⁹

É certo que o aprofundamento da integração comercial Brasil-Argentina traz uma série de incertezas para o tricultor nacional, à medida em que este processo ocorre simultâneo a uma total indefinição da política interna. Indefinição essa relacionada à

¹⁶ No Brasil prevalece a produção de trigo "mole", que serve para qualquer uso, porém sem garantia de qualidade, e de trigo "branco", indicado para fabricação de bolo. (veja Silva, 1989: 5).

¹⁷ Os "Acordos Brasil-Argentina" iniciaram em 1987, quando se estabeleceu um programa de importações de trigo daquele país para o quinquênio 87/91. Estes Acordos surgiram quando da reorientação do governo brasileiro em não buscar mais a auto-suficiência do produto, em face do custo que representava para os cofres públicos.

¹⁸ As tarifas têm sido progressivamente reduzidas, prevendo o completa isenção ao final de 1994.

¹⁹ Recentemente a imprensa divulgou que o Brasil estaria importando trigo subsidiado dos Estados Unidos e Alemanha a um preço de US\$ 106/ton, o que gerou protestos do governo argentino e dos produtores nacionais (Gazeta Mercantil, 23/03/94). Alerta-se para o fato de que nestes casos podem estar o envolvimento das tradings, como constatou-se na pesquisa do campo: "recentemente foi quase efetivada a compra de trigo francês a preços muito baixos porque as tradings estavam pressionando. Conversei com a Cargill e com a Continental e o trigo só não entrou por minha causa" (SIC). Palavras de Fernando Coutinho em entrevista direta em 20/08/93.

determinação de nova política para a triticultura face às suas peculiaridades internas, concomitante a uma integração comercial desvantajosa para o triticultor brasileiro. Embora sejam várias as apreensões em relação à triticultura brasileira com a integração do mercado, é possível admitir que esta não desaparecerá por completo. É certo que haverá profundos reajustes na atividade, com repercussões na área plantada, regiões de produção, perfil dos produtores, características do processo produtivo e de comercialização.

Há indicações de avanços nas pesquisas de novos cultivares e revisões importantes no processo de produção. Essas serão exigências fundamentais para o futuro da triticultura nacional, objetivando maiores rendimentos e produto de melhor qualidade, em face da liberdade de compra para os moageiros concomitante à concorrência internacional. Mas como há uma indefinição do Estado e incertezas dos segmentos privados quanto à política a ser adotada em relação às importações, a própria indústria moageira tem interesse em incentivar a adoção de cultivares de melhor qualidade, como já foi salientado anteriormente. Pode-se, prever então a maior integração moinhos/produtores ocorrendo um processo de "seleção" dos triticultores "viáveis".

A produção nacional de trigo é heterogênea em termos de produtividade, qualidade do grão e potencialidades futuras, como o norte/oeste do Paraná. Provavelmente *"a maior concorrência internacional e maior participação do trigo argentino beneficiado por acordos bilaterais e isenções tarifárias determinarão a manutenção da produção do trigo em áreas com satisfatórios níveis de produtividade, menores custos e grãos com melhor performance industrial"* (Mendes, et alli: 120).

Elementos conjunturais, mas que devem permanecer por um período prolongado, refletindo negativamente sobre a triticultura nacional podem ser listados. Um deles relaciona-se às condições de financiamento. As importações da Argentina podem ser financiadas nas condições do mercado internacional, contando com prazos (atualmente 180 dias) e juros (6% ao ano) mais vantajosos quando comparadas com as condições do mercado interno. Outro aspecto são os elevados estoques no mercado internacional e a perspectiva de safras abundantes nos grandes países produtores de trigo, além da continuidade dos subsídios, o que contribuirá para a manutenção de preços internacionais relativamente baixos. Sendo a Argentina tomadora de preços no mercado internacional, a

garantia de compras preferenciais com redução/eliminação de tarifas por parte do governo brasileiro beneficiaria a triticultura argentina em detrimento da nacional.

Para o segmento moageiro os impactos negativos seriam mínimos, considerando especificamente aqueles relacionados ao MERCOSUL. Ao contrário, a perspectiva é de ganho, em face da maior oportunidade de acesso ao produto argentino, mais barato e de melhor qualidade. Em algum momento os moageiros manifestaram preocupação com importações eventuais da farinha argentina.²⁰ Mas na indústria argentina não se verifica vantagens comparativas vis-à-vis a brasileira. *“Não há vantagens comparativas da Argentina em termos de produção de farinha. Estas vantagens se restringem à esfera produtiva”* (Mendes, 1994: 124).

Porém deve-se lembrar novamente os impactos diferenciados no parque moageiros nacional. Há perspectivas de impactos negativos na indústria moageira dos estados do sul onde prevalecem pequenos e médios moinhos que com a liberação do comércio, trabalhariam mais integrados aos tricultores, para os quais o futuro também não é promissor. Essas perspectivas causaram resistências ao processo de integração Brasil - Argentina e à privatização da comercialização por parte dos *“sindicatos dos moageiros nos estados do Sul, politicamente dominados por proprietários de pequenos e médio moinhos não vinculados a grupos econômicos, os quais seguramente enfrentarão problemas de sobrevivência”* (Moraes Neto, 1992: 92).

Pequenos impactos são possíveis de ocorrer no segmento de massas e biscoitos, podendo a indústria argentina ocupar reduzidos espaços com a exportação de produtos de melhor qualidade destinados à classe de renda mais elevada. Este segmento argentino produz uma variedade de produtos de qualidade em razão da peculiaridade do “trigo candeal” (ou durum) destinado à produção de massas finas. Porém, como já foi salientado, as indústrias de massas e de biscoitos estão se ajustando no sentido de atender este segmento do mercado interno e, conseqüentemente, enfrentar a possível concorrência.

5 Conclusões

²⁰ Em 1993 o governo fixou a cota de importação de farinha de trigo da argentina em 320 mil toneladas, medida que foi prontamente contestada pela ABITRIGO, fazendo com que as autoridades revessem aquela cota (Gazeta Mercantil, 11/03/93). A importação de farinha é dificultada por dois problemas: a) relação entre preço do produto e o frete e b) a necessidade de seu rápido uso, não permitindo manter grandes estoques.

Em meados de 1990 revogou-se o DL-210, pondo fim a uma política articulada para todo o Complexo Trícola que permanecera por mais de duas décadas. Significava o fim da regulação estatizante da comercialização do cereal e das rígidas regras sobre sua industrialização. Era o fim de um sistema defendido arduamente pelos principais segmentos componentes do Complexo, como também pelas instituições públicas envolvidas na execução da política, isto é, o DTRIG e o CTRIN.

Levando-se em conta os elementos utilizados na abordagem neocorporatista, pode-se dizer que a revogação do DL-210 resultou do rompimento entre os “interesses de governo” e os “interesses de funcionários/instituições” e “interesses privados”. Pode-se dizer que esses interesses estiveram lado a lado até início dos anos oitenta quando se tinha

como objetivo o abastecimento regular e o controle dos índices inflacionários. A partir de 1982/83 iniciam-se divergências quando aos “interesses de governo” são incorporadas preocupações com a redução do déficit público, em face das dificuldades financeiras do Estado. Naquele período prevaleceriam os “interesses privados” e “interesses de funcionários/instituições”, suficientes para a manutenção do DL-210. Progressivamente, à medida em que se aprofunda a crise financeira do Estado, distanciam-se aqueles interesses, culminando com a revogação do DL-210 em 1990, quando então passaram a prevalecer os “interesses de governo”.

O governo que assumia naquele momento apresentava um discurso neoliberal, em que a modernização do sistema econômico estaria na desregulamentação, na privatização e na liberalização dos mercados, a qualquer preço. Sendo o Complexo do Trigo rigidamente controlado pelo Estado associando os elevados gastos da “Conta Trigo”, este foi o primeiro alvo da estratégia de desregulamentação. Talvez, pela pressa em mostrar na prática o seu discurso, o governo revoga o DL-210 liberando a comercialização do trigo nacional e importado e sua industrialização, passando o cereal a ter tratamento idêntico aos demais produtos agrícolas, sem considerar suas especificidades em termos econômicos, políticos e sociais. Aqui cabe uma observação. Viu-se que, nas economias capitalistas contemporâneas a regulação estatal tende a ser “setorializada” (ou por Complexo), reconhecendo as suas especificidades e dinâmicas particulares, o que não corresponde às decisões do governo para o CAI-Trigo.

A PGPM mostra-se inadequada para ser aplicada ao trigo, gerando uma série de incertezas para o segmento produtivo. A liberalização das importações impôs uma concorrência que acarreta dificuldades à triticultura nacional, em face dos menores preços e melhor qualidade do trigo estrangeiro. Pode-se mesmo dizer que há uma concorrência desleal frente ao produto nacional, quando se leva em conta os subsídios à produção dos países exportadores, principalmente nos Estados Unidos, sem que haja uma tarifa compensatória sobre as importações.

Com relação ao segmento moageiro a liberalização do mercado trouxe benefícios, principalmente quanto a liberdade de importação. Porém gerou uma desorganização no segmento em razão da competitividade, antes inexistente, entre as unidades produtivas, e entre regiões. Essa desorganização refletiu na coesão interna do segmento. Com efeito, verificou-se que a ABITRIGO, embora tenha sido criada espontaneamente a partir de um movimento dos sindicatos/associações regionais, com o intuito de unificar interesses do segmento, ainda não conseguiu tal objetivo. Há uma desarticulação interna no próprio segmento, em face das novas regras do jogo.

Além disso, o fim do DTRIG e CTRIN representou a desativação de um canal de articulação entre interesses constituídos e o Estado. Frente a indefinição (ou inexistência) de uma política para o setor e de uma estrutura institucional de regulação, tornam-se obscuros os caminhos a percorrer para novas formas de articulação e canalização de demandas junto ao Estado. Tal situação também dificulta a ABITRIGO de se firmar como representante legítima do segmento e promover a coesão interna.

Com relação à integração de mercado através do MERCOSUL, o segmento produtivo sofrerá, sem dúvida, reflexos negativos intensos, em face das vantagens comparativas da produção argentina. A abertura incondicional do mercado brasileiro, com grande potencial de consumo, a países de mercados relativamente pequenos pode se tornar desvantajosa para o Brasil, não apenas em termos da triticultura, mas de maneira geral. Tal fato, conjugado com a ampla liberalização do mercado interno, intensificaria os efeitos negativos sobre o segmento. Há que se definir novas formas de regulação para o setor, levando-se em conta tanto a concorrência internacional com a produção interna quanto as

especificidades do produto em termos de sua importância ao nível econômico, político e social.

QUADRO 7.1

Diferenças na Conformação e Estrutura do Complexo Triticola Nacional e Argentino

(contínua)

SEGMENTOS	CARACTERISTICAS RELEVANTES	
	CAI TRIGO NACIONAL	CAI TRIGO ARGENTINO
Produtor de Trigo em Grão	Cultivo em rotação com a soja	Cultivo predominante em estabelecimentos com exploração mista - Agricultura e Pecuária. Marginalmente, cultivo com a soja.
	Tecnologia com uso intensivo de fertilizantes e outros agroquímicos. Restrições nas principais regiões produtoras: acidez de solos.	Tecnologia dominante sem uso de fertilizantes; uso de fertilizantes em áreas específicas; o cultivo se dá em terras mais férteis do mundo; há áreas (trigo e soja) apresentando degradação do solo e de sua estrutura.
	Tipo de trigo: qualidade razoável para panificação e com restrições pela indústria	Tipo de trigo: Pan (duro) Candeal ou fideo
	Níveis médios de produtividade: 1987-89 - 1698 Kg/ha 1992 - 1371 Kg/ha Custos de Produção: Diretos: US\$ 102,3 a US\$ 142,20 Total: US\$ 167,36 a US\$ 196,27 Rentabilidade Negativa	Níveis médios de produtividade: 1987-89 - 1853 Kg/ha 1992 - 2173 Kg/ha Custos de Produção: Diretos: US\$ 47,05 Total: US\$ 110,9 Rentabilidade Negativa
	Custo de trigo nacional posto no moinho no Brasil US\$ 192,57 (1991) Área Colhida (1991): 2,1 milhões de ha Produção (1991): 3,1 milhões de ton	Custo de Trigo argentino posto no moinho no Brasil - US\$ 186,96 Área Colhida (1991) 4,5 milhões de ha Produção (1991): 9,8 milhões de ton

(conclusão)

SEGMENTOS	CARACTERÍSTICAS RELEVANTES	
	CAI TRIGO NACIONAL	CAI TRIGO ARGENTINO
Segmento Moagem	<p>Nº de moinhos: 179</p> <p>Capacidade potencial total: 9 a 10 milhões de toneladas</p> <p>Consumo per capita: 42 Kg</p> <p>Concentração industrial e econômica. A primeira, bem elevada a nível de algumas regiões</p> <p>Grupos econômicos são dominantes e há integração vertical</p>	<p>Nº de moinhos: 101</p> <p>Capacidade potencial total: 5,7 milhões de toneladas</p> <p>Consumo per capita: 90 Kg (demanda inelástica)</p> <p>Concentração industrial e econômica</p>
Transformação Final	<p>Fabricação de pães frescos e industriais; biscoitos e similares; massas secas (macarrões) e frescas</p> <p>Oligopólio competitivo (massas e biscoitos)</p> <p>Algumas empresas integradas aos moinhos</p>	<p>Idem, idem, idem com níveis de consumo per capita bem mais elevados que os do Brasil; massas de melhor qualidade</p> <p>...</p> <p>Idem</p>

Fonte: Mendes, Ramalho Jr. Lacerda. P. 102.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSÕES FINAIS

Destacaremos, inicialmente, os principais aspectos abordados em cada um dos capítulos desta tese para, em seguida, explicitar as conclusões finais em termos mais globais.

No Capítulo I apontamos o principal objetivo desta tese, qual seja, mostrar que a política tríticola no Brasil, definida pelo Decreto-Lei 210, foi resultado de um arranjo que procurou contemplar interesses comuns ao Estado, e também dos diversos atores participantes do CAI-Trigo. Ou seja, que a política tríticola, que vigorou entre 1967 e 1990, embora “imposta” por um instrumento autoritário, não foi definida a partir apenas da vontade (ou interesses) do Estado, mas foi resultado de um intercâmbio político no qual procurou-se contemplar, simultaneamente, interesses públicos e privados. O DL-210 foi, portanto, resultado de um arranjo de “mão dupla”, dada a sua conveniência para os diversos atores envolvidos.

No Capítulo II, fizemos inicialmente uma exposição-sucinta mostrando que a consolidação de diversos Complexos Agroindustriais no Brasil na década de setenta levou o Estado a procurar novas formas de intervenção considerando as especificidades de cada um dos Complexos. No caso do CAI-Trigo isso fica claramente evidenciado, pois o DL-210 definiu uma política que abarcava vários de seus segmentos e suas particularidades.

Em seguida, no mesmo capítulo, foi feita uma exposição da abordagem neocorporatista, selecionada por fornecer um instrumental analítico para o estudo da geração e implementação das políticas públicas nas sociedades capitalistas modernas. Segundo esta abordagem a gestão de políticas públicas é vista como resultado da interação entre organizações de interesses privados e o Estado na busca de soluções de “conveniência mútua”. Os arranjos neocorporatistas seriam um processo de formação de políticas públicas, através da interação institucionalizada entre instâncias decisórias do Estado e

organizações representativas de interesses privados, estando essas últimas efetivamente engajadas não só na elaboração como também na implementação daquelas políticas.

Destacamos o modelo de “Governo de Interesses Privado” (GIP), tido como a forma mais avançada de arranjo corporatista, uma tendência observada nas economias capitalistas modernas. O GIP é uma forma de “governança” em que organizações de interesses privados assumem “funções públicas” (ou status semipúblico), delegadas pelo próprio Estado, participando efetivamente na implementação de políticas, e não apenas exercendo a representação de determinados grupos. Essas organizações exercem um tipo de governo privado, controlando seus membros e administrando o grupo na execução da política.

Em face do formato institucional do Estado brasileiro, caracterizado pela multiplicação de órgãos públicos de nível intermediário especializados na gestão de políticas específicas, procuramos extrair de estudos sobre a realidade brasileira elementos adicionais para reforçar o instrumental para a análise dos arranjos mesocorporatistas. Como foi visto, esta análise procura caracterizar a inter-relação entre órgãos públicos especializados na condução de políticas específicas e organizações representativas de interesses setoriais. Ou seja, arranjos que são realizados em nível intermediário.

Estes elementos adicionais nos permitiram melhor identificar os “interesses de funcionários”, ligados à busca de autoperpetuação das instituições no processo decisório, levando a uma interpenetração caracterizada pela reciprocidade de apoio entre estas instituições intermediárias e as organizações privadas. Esta análise permitiu-nos, ainda, caracterizar os “interesses de governo”, ligados à legitimação e/ou reprodução do regime então vigente.

Ainda no Capítulo II introduzimos o conceito de “Setor” segundo a abordagem neocorporatista, visto como uma construção idealizada, construída em conjunto por atores sociais de conformidade com suas percepções e decisões, reunindo grupos de interesses, agências públicas, associações, sindicatos e outros. Neste contexto situamos a noção de

Complexo, que seria também resultado da interação entre o Estado e os atores privados que o configuram, uma arena na qual cristalizam-se e solucionam-se conflitos.

Segundo a abordagem neocorporatista, as análises setoriais tornam-se cada vez mais importantes, pois percebe-se que as economias capitalistas modernas têm-se movido principalmente por arranjos ao nível intermediário, isto é setorializadas quanto à sua forma de operacionalização. Os grupos privados tendem a se organizar seguindo interesses setoriais específicos e a representação, elaboração e implementação de políticas públicas convergem para setores determinados. Esta visão “setorial” de políticas públicas da abordagem neocorporatista é coincidente com o que se observou no Brasil a partir da década de setenta quando o Estado passa a intervir através de medidas que levavam em conta as especificidades de cada Complexo Agroindustrial, como no caso do CAI-Trigo.

Foi a partir destas constatações que privilegiamos o nível intermediário, uma vez que as análises no nível macroeconômico, que trabalham com grandes agregados contábeis, não dão conta de apreender a realidade de um setor específico da economia. Da mesma forma, as análises microeconômicas, que consideram o espaço econômico delimitado por estratégias de firmas, são insuficientes para a compreensão das inter-relações entre os diversos atores componentes de determinado setor ou Complexo.

No Capítulo III fizemos uma caracterização preliminar do CAI-Trigo que prevaleceu a partir do DL-210, identificando os fluxos da cadeia produtiva e os segmentos envolvidos. Destacamos, então, o papel desempenhado pelo Estado não apenas na função normativa e de fiscalização (através do DTRIG) como também atuando diretamente na execução da política, na compra e venda do cereal (através do CTRIN).

Ao constatar que a presença do Estado no Complexo Tríticola se fez mais efetiva a partir da segunda metade da década de quarenta, procuramos investigar a ocorrência de condicionantes internacionais que justificassem a crescente intervenção estatal. Neste aspecto destacam-se:

a) A maior intervenção estatal na triticultura brasileira, a partir da década de quarenta, seguiu uma tendência observada internacionalmente. Com efeito, em vários países exportadores, foram criadas instituições públicas para regulação do setor, como por exemplo, no Canadá, Austrália e Argentina. Estas subsidiavam a produção interna e promoviam as exportações (exemplo típico dos Estados Unidos), pressionando para a queda dos preços internacionais. Paralelamente, os governos dos principais países importadores (países da Europa e Japão) buscavam a auto-suficiência do cereal, reflexo da profunda crise do produto a partir dos anos vinte. Neste movimento protecionista engajava-se o governo brasileiro (Vargas), incentivando a produção nacional para o alcance da auto-suficiência.

b) Esse movimento no mercado internacional de trigo resultou na formação de grandes estoques do cereal, principalmente nos Estados Unidos. Através da PL-480, este país procurou escoar seus estoques promovendo as exportações do cereal. Aquela lei possibilitou a assinatura do primeiro “Acordo do Trigo” com o Brasil, em 1956. Dadas as condições vantajosas deste acordo e dos seguintes, a estratégia para alcançar a auto-suficiência seria abandonada.

c) Em 1966 foi assinado o último “Acordo Brasil - Estados Unidos”, em face das mudanças no mercado internacional: o Acordo Internacional do Trigo, em 1967, no Grupo de Cereais do GATT, decide por um aumento no preço; do cereal ocorreu ainda um aumento considerável das importações da China e Rússia (este anteriormente tradicional exportador).

d) Foi exatamente neste contexto que surgiu o DL-210, de 1967, novamente com o objetivo de auto-suficiência, em razão das instabilidades constantes do mercado internacional. Ou seja, o contexto internacional seria uma das justificativas para aquele decreto.

No Capítulo IV abordamos o processo de intervenção estatal. Inicialmente analisamos a formatação do arranjo institucional do Estado de intervenção no Complexo,

através de um retrospecto da política tritícola. Neste aspecto destacam-se os seguintes pontos:

a) A “matriz” de intervenção estatal começa a se delinear no governo Vargas, em 1944, com a criação do SET, subordinado ao Ministério da Agricultura. Afora os condicionantes internacionais já citados, três outros fatores no nível interno contribuíram para a crescente intervenção estatal: o primeiro, relaciona-se aos “laços” políticos do então governo federal com a região Sul, produtora do cereal; o segundo, à crise de abastecimento de produtos básicos ao final dos anos vinte, que assumiu proporções sociais importantes, especialmente no caso do trigo; e o terceiro, ao movimento “nacionalista”, iniciado nos anos trinta, que ensejava o intervencionismo estatal.

b) O processo de controle mais sistemático sobre as importações inicia-se em 1951, ao ser criada a CCT, subordinada ao Ministério das Relações Exteriores, com aquele objetivo. Logo em seguida, em 1952, o Banco do Brasil torna-se o único comprador e vendedor do trigo estrangeiro.

c) Em 1962, extingue-se o SET, cujas funções normativas foram assumidas pela SUNAB. Foi criado também o CTRIN do BB, que passaria a ser o único comprador e vendedor do trigo nacional. Estatizava-se, assim, toda a comercialização interna de trigo, nacional e importado.

d) Em 1965, criava-se dentro da SUNAB o DTRIG, um departamento especializado para regulação do Complexo. Paralelamente, ligada ao DTRIG, criava-se a JUTRI, responsável pelas deliberações referentes às importações. Neste arranjo institucional, o DTRIG e JUTRI substituiriam o SET e a CCT em suas funções, respectivamente.

e) Nas transformações institucionais da década de sessenta, modificou-se radicalmente o centro decisório da política tritícola pois com a extinção do SET o Ministério da Agricultura perde seu poder de administrar aquela política. O

DTRIG crescentemente foi adquirindo grande “autonomia” decisória, independente do Ministério ao qual fosse subordinado. Esta independência foi se consolidando a partir do DL-210, de 1967, que definia claramente as funções do DTRIG, da JUTRI e do CTRIN. O DTRIG, estava implicitamente vinculado à Presidência da República pois todos os governos militares reconheciam a importância estratégica do cereal, dadas as conotações políticas, econômicas e sociais que assumia o abastecimento regular do cereal. O DTRIG, a partir do DL-210 tornou-se o “locus” privilegiado de decisões sobre a política tritícola, para onde convergiam as demandas dos segmentos componentes do Complexo.

f) O DL-210 expunha claramente “interesses de governo” ao ter como objetivo abastecimento regular do cereal e a auto-suficiência a qualquer custo. Isso fortalecia o DTRIG, bem como o CTRIN, que progressivamente assumiam “autonomia” de ação. O poder decisório desses órgãos criava internamente fortes “interesses de seus funcionários” em manter a posição das instituições na hierarquia de poder. Havia, portanto, uma “conciliação” de “interesses de governo” e “interesses de funcionários/instituições” o que em parte explica o poder outorgado àqueles órgãos pelos escalões superiores.

As modificações consolidadas com o DL-210 representaram importantes alterações no aparato institucional decisório, deixando à margem o Ministério da Agricultura, antes responsável pela condução da política do trigo, o que resultou em conflitos dentro do aparelho de Estado, também analisados no Capítulo IV. Esta análise foi importante para identificar a intensidade das pressões sobre o DTRIG e o CTRIN e para apontar onde estes órgãos buscavam “forças” de resistência. Analisamos dois períodos, diferenciados pela intensidade dos conflitos:

a) No período 1967/80 não ocorre explicitamente uma competição interburocrática pelo poder decisório, o que se deve em parte à sustentação dada ao DTRIG e ao CTRIN pelo governo militar através de um instrumento autoritário, o DL-210.

b) A crise financeira do Estado a partir do início dos anos oitenta fez com que a política tritícola tornasse alvo de intensas críticas, em face dos elevados gastos governamentais para sustentar aquela política. Nestas circunstâncias, os técnicos do Ministério da Agricultura faziam duras críticas ao DL-210 e, em particular, a atuação do DTRIG e CTRIN. Nestas críticas estava implícita a vontade do Ministério da Agricultura em resgatar o poder decisório da política do trigo.

c) Os conflitos interburocráticos neste período explicitavam-se também no momento da fixação dos preços no interior do CAI-Trigo. Os órgãos responsáveis pela política global de preços - CIP, SEAP e, posteriormente, DAP - procuravam comprimir os preços em toda a cadeia produtiva, enquanto o DTRIG procurava manter os preços mais elevados. Neste conflito o DTRIG ainda mostrava força política, conseguindo manter preços elevados no interior do Complexo conjugado com preços baixos dos produtos finais, transferindo o ônus desta política para o Tesouro Nacional. Tal situação era possível pelo fato de os ministérios que conduziam a política macroeconômica, embora procurassem reduzir os gastos na “Conta Trigo”, terem tido como dilema o controle dos impactos sobre os índices de preços, relutando em reduzir abruptamente os subsídios.

d) Estes fatos indicam que, no decorrer da década de oitenta, inicia-se um processo de “descolamento” entre “interesses de governo” e “interesses de funcionários/instituições”. Porém, a política tritícola continuava a ter apoio de segmentos importantes do Estado. Pode-se destacar o Banco do Brasil, instituição de forte poder político e penetração nas instâncias superiores de decisões, que tinham interesse na constinuidade da política tritícola, particularmente na presença do CTRIN na execução da comercialização do trigo, que garantia-lhe significativos lucros. Não se pode desprezar também o apoio dos governos dos estados produtores, interessados na arrecadação certa (ou adiantamentos) do ICM.

No Capítulo V analisamos as formas de interação entre o Estado e o segmento produtivo/cooperativas. Mostramos como se fortaleceu a “burguesia triticola” no Sul do País, destacando a ação estatal neste processo. As principais conclusões foram:

- a) Com o apoio do SET, começa a se estruturar a “burguesia triticola” no Sul do País na segunda metade dos anos quarenta. Em 1957 inicia-se o processo de “cooperativização” desses produtores, com incentivo decisivo do Estado, resultando na criação da FECOTRIGO, que passaria a ser a representante oficial e legítima dos produtores. Por ser fortemente induzida pelo Estado, a organização dos produtores caracteriza por um movimento de “cima para baixo” (ou “de fora para dentro”), como indentifica a abordagem neocorporatista.
- b) Naquele momento, identifica-se um arranjo corporatista setorial (mesocorporatista), convergindo interesses de governo e de entidades privadas. A FECOTRIGO não apenas representava e intermediava interesses de suas afiliadas e produtores junto às esferas públicas. A “função pública” era também exercida na implementação da política, ao coordenar e controlar as cooperativas e produtores. As cooperativas exerciam ainda “função pública” diretamente na execução da política como agente de comercialização, através da coleta da produção, possibilitando a agilização da ação do CTRIN na compra do cereal, quando se estatizou o comércio do cereal.
- c) Em contrapartida o Estado privilegiava as cooperativas na compra da produção nacional, além de outros benefícios, como isenções, adiantamento de recursos, financiamentos subsidiados etc. O apoio do Estado à organização dos produtores deve ser visto também como uma forma de compensação ao segmento: pelo Acordo Brasil/Estados Unidos de 1956 e pela proibição da instalação de novas unidades moageiras, que era uma reivindicação das cooperativas. Caracteriza-se ainda esta intervenção estatal como uma estratégia conciliar interesses no interior do Complexo.

Sobre os conflitos internos ao Complexo Triticola, analisados também no Capítulo V, outras questões devem ser destacadas:

a) Na segunda fase, de 1967 a 1982, não ocorreram conflitos significativos entre o segmento produtivo e os demais componentes do CAI-Trigo. Embora o DL-210, pelo rígido controle que impunha à industrialização e à comercialização, possa ser apontado como um fator para a não ocorrência de conflitos internos, na verdade os interesses já estavam acomodados, através de um processo em que o Estado vinha alinhavando os segmentos do Complexo, solucionando os conflitos e “distribuindo” funções. Ou seja, o DL-210 foi a consolidação de um processo que vinha sendo gestado anteriormente.

b) Na década de oitenta, quando intensificam-se as pressões para redução dos subsídios, levando às vezes à fixação de preços de compra de cereal mais baixos, o “sistema trigo” contava com medidas compensatórias do lado do crédito rural. Neste caso a atuação do CTRIN era importante, dada a sua vinculação direta ao Departamento de Crédito Rural do BB.

Analogamente, desenvolvemos no Capítulo VI uma análise para o segmento de “Processamento Industrial”; isto é, para a indústria de moagem, de massas e biscoitos e panificação, dando ênfase à primeira.

Sobre o processo de organização dos moageiros podemos destacar as seguintes conclusões.:

a) A organização da indústria moageira inicia-se no Rio Grande do Sul na década de trinta. Embora houvesse no período um movimento mais global de sindicalização incentivado pelo Estado, a organização do segmento em torno do Sindicato daquele Estado deveu-se mais a um movimento “espontâneo” dos moageiros nacionais para o enfrentamento dos moinhos estrangeiros. Esses expandiram a presença no País naquele período (particularmente a Bung y

Born), desfrutando uma posição privilegiada para a importação de trigo, em face de seus vínculos com as “tradings”.

b) Os moageiros nacionais uniram-se ao segmento produtivo, pressionando o Estado para adotar medidas para a triticultura e a indústria internas. Progressivamente, o Estado adotou medidas neste sentido. O sindicato, então representante da indústria nacional, foi chamado a participar da CCT, que deliberava sobre as importações. Em 1952 as importações foram estatizadas, sendo esta considerada uma vitória dos moageiros nacionais (juntamente com os tricultores).

c) A partir da estatização das importações, em 1952, unificam-se os interesses no segmento moageiro, iniciando-se um movimento de integração entre os diversos sindicatos/associações regionais. Estes passaram a ser os legítimos representantes do segmento, exercendo influências nas decisões públicas, seja através de participação formal ou informal, com articulações junto ao SET. Em 1959 os moageiros, através de seus sindicatos, obtiveram uma importante vitória no conflito com as cooperativas, quando o Estado proibiu a instalação de novos moinhos.

Sobre a interação entre o segmento moageiro e o Estado, também analisada no Capítulo VI, podemos destacar as conclusões:

a) Com a institucionalização do DTRIG como “locus” de decisão, os sindicatos dos moageiros estreitaram seus vínculos com aquele órgão, objetivando a realização de demandas específicas e interesses particulares. Nessa interação com o Estado, o segmento moageiro era considerado um dos mais privilegiados do Complexo, pelas subvenções que recebia não só originárias do estabelecido no DL-210 como também de decisões paralelas (financiamentos da compra do cereal, créditos subsidiados etc.).

b) Uma das razões para tais privilégios seria a posição estratégica do segmento, pois de sua eficiência dependeria o fluxo normal na cadeia produtiva e, em consequência, o abastecimento regular, que era o objetivo principal do Estado. Isso pode ser melhor explicado quando comparado com o segmento produtivo. A cadeia produtiva pouco dependia deste, pois caso não houvesse correspondência da produção interna, a normalização do fluxo era alcançada via importações.

c) O privilégio ao segmento moageiro se explicava também pela sua “força política”. Isso ficaria demonstrado no período pós-80, quando as pressões intensificam para revogação do DL-210. Este segmento era radicalmente contrário à revogação daquele decreto e, através de seus sindicatos, saíam explicitamente em defesa do mesmo. Além disso, por fazer parte do núcleo industrial do Complexo, tinha apoio deste em suas reivindicações. Tanto assim que na década de oitenta a FIESP manifestava-se explicitamente pela manutenção do DL-210, o que certamente teria um peso importante na “queda de braços” que se travou naquele período.

d) Durante os debates em torno dos projetos apresentados ao Congresso, que propunham a revogação do DL-210 (“Projeto Salmória” e “Projeto Mailson”), evidenciou-se o poder de influência do segmento também no Legislativo, através da formação de poderosos “lobbies” que contribuíram decisivamente para a não aprovação dos projetos.

e) Dada a influência política do segmento moageiro, ao DTRIG e ao CTRIN interessava uma convivência harmoniosa com o mesmo, o que representava apoio à continuidade da política tritícola e, em consequência, à sobrevivência das instituições no processo decisório. Isto significava maior abertura às demandas do segmento e o esforço para a realização dessas por parte das instituições públicas. Um dado adicional que evidencia a estreita vinculação entre DTRIG/CTRIN e o segmento moageiro está no fato de que vários funcionários dessas instituições ao se aposentarem eram contratados pelos

moinhos. Isto também ocorreu com a extinção do DTRIG/CTRIN, em 1990, quando funcionários que antes ocupavam os escalões superiores desses órgãos foram contratados pela indústria moageira.

f) Evidencia-se, portanto, um entrelaçamento entre instituições públicas (DTRIG E CTRIN) e o segmento moageiro caracterizado pelo que Schmitter denomina de “conveniência mútua” em que ambas as partes tinham seus próprios interesses; isto é, interesses privados e interesses de funcionários/instituições num convívio de apoio recíproco. Enfim, evidencia-se um arranjo corporatista de “mão dupla” de interesses no relacionamento entre segmento moageiro e Estado.

Finalmente, no Capítulo VII analisamos o Complexo Tríticola pós-liberalização. Descrevemos a “política” atual para o setor e as modificações institucionais ocorridas. Verificamos os possíveis impactos da liberalização do mercado, acrescentando também os prováveis reflexos da integração ao MERCOSUL. As principais conclusões do capítulo foram:

a) A Medida Provisória 244, promulgada pela Lei nº 8.096 de 21/11/90, revogou o DL-210 e, em consequência, a política tríticola que vigorou mais de duas décadas. Uma das razões, sem dúvida, foi o agravamento das finanças do Estado, na qual os gastos com o setor Tríticola tinha peso relevante.

b) A questão da liberalização da comercialização e industrialização deve ser também vista em um contexto mais amplo, qual seja a “onda neoliberal” encampada pelo Governo Collor. Neste contexto, com o propósito de promover a desregulação geral da economia a qualquer custo, o Complexo Trigo foi então o primeiro alvo, utilizado mesmo como um sinalizador das intenções do governo.

c) Ocorreu então, naquele momento, um “descolamento” dos “interesses de governo” em relação aos interesses de “funcionários/instituições” e “interesses

privados". Ou seja, ao privilegiar a desregulação da economia, e tendo os elevados déficits na "Conta Trigo" como suporte para justificativa, os "interesses de governo" passam a priorizar a desestatização da comercialização e o fim do controle da industrialização do trigo. Objetivos esses, obviamente, contrários aos "interesses das instituições" (DTRIG e CTRIN) e de seus funcionários, bem como aos interesses dos grupos privados envolvidos no Complexo.

d) A partir de então portanto a saída do Estado ocorre de forma abrupta, sem deixar uma política alternativa, enquadrando o trigo no rol dos produtos amparados pela PGPM. Deixava-se de considerar as especificidades do produto. Neste ponto deve-se salientar a dúvida da eficiência da PGPM para um produto cujo abastecimento interno é altamente dependente de importações, estando essas liberadas para a indústria moageira.

e) A liberalização das importações certamente será prejudicial à produção doméstica, dada a preferência da indústria pelo trigo estrangeiro, de melhor qualidade, menor preço e condições de financiamento mais vantajosas. Até o momento, as tarifas sobre importações nem mesmo cobrem os subsídios concedidos aos produtores dos países exportadores.

f) Acrescente-se ainda a integração ao MERCOSUL, quando haverá liberdade para a entrada do trigo argentino, cuja produção apresenta significativas vantagens comparativas em relação à produção nacional.

g) A abrupta mudança na política tritícola e a inadequação da PGPM trouxeram uma série de indefinições exigindo um momento de adaptação dos agentes componentes do Complexo. Deverão ser buscadas novas formas de interação entre os segmentos privados e o Estado. Ou seja, novos arranjos corporatistas deverão surgir a partir da adaptação dos agentes privados e do próprio Estado, principalmente considerando a tendência à "setorialização",

inerente às modernas sociedades capitalistas, levando a arranjos setoriais (ou por Complexo) em função de suas especificidades.

h) Já se identifica um movimento de reorganizaçãodo segmento moageiro com a criação da ABITRIGO. Com o fim do controle estatal da industrialização, extinguindo o sistema de cotas e os limites das “Zonas de Consumo”, verificou-se uma intensa concorrência no segmento, desarticulando a sua organização. A ABITRIGO tem como um de seus objetivo promover a articulação interna e se fortalecer como organização representativa do segmento junto às instâncias públicas. Mas até o momento a ABITRIGO não conseguiu um consenso do segmento, haja visto os conflitos entre moinhos nesta fase de adaptação.

Passemos agora à síntese das conclusões gerais, resultantes de uma visão de conjunto desse estudo.

i) O Estado, através de um processo que se inicia na década de quarenta, teve participação decisiva na “soldagem” dos segmentos componentes e, em consequência, na formatação do Complexo Agroindustrial Triticola. Ou seja, o Estado, através de políticas públicas, foi alinhavando interesses de diferentes segmentos, inclusive os seus, articulando-os em torno do objetivo comum de regularização do abastecimento de trigo. Esse interesse emanado do Estado expressou-se com a criação do SET, que deveria atuar em conformidade com uma visão global de todo o Complexo Trigo.

Na moldagem do Complexo Triticola estiveram presentes também interesses dos atores privados que se inseriam no mesmo. A década de cinquenta e início dos anos sessenta as decisões de políticas procuravam articular os diversos interesses no interior do CAI-Trigo. Medidas que refletiam de forma negativa em determinado segmento logo em seguida eram “compensadas” por novas decisões públicas.

Como se observou ao longo deste trabalho, o processo de estruturação do CAI-Trigo ocorreu através de uma interação de “mão-dupla” entre segmentos privados e o

Estado. Foi resultado de um intercâmbio político no qual estavam presentes interesses privados e interesses emanados do Estado. Ao Estado interessava a integração em harmonia do CAI-Trigo, no sentido de se obter uma perfeita engrenagem entre as partes visando um fluxo regular de oferta para os mercados demandantes. Aos grupos privados a articulação com o Estado e suas instituições lhes possibilitavam influenciar nas políticas públicas e, assim, realizar suas demandas específicas.

ii) O Estado também participou do processo de organização dos segmentos do Complexo. No caso do segmento produtivo a participação estatal foi fundamental, caracterizando uma “organização por fora” (ou de cima para baixo). A “cooperativização” deste segmento foi um movimento induzido pelo Estado através de políticas iniciadas em 1957. Já neste momento caracterizava-se um arranjo neocorporatista próximo ao caso de “Governo de Interesse Privado” exercido pelas cooperativas e pela FECOTRIGO. Se não, vejamos: a FECOTRIGO passou a monopolizar a representação dos produtores, sendo reconhecida oficialmente como tal; era responsável pela negociação dos preços de compra e VBC; ao assumir o papel de reunir a produção nacional as cooperativas facilitavam e reduziam os custos da estatização; as cooperativas exerciam eficiente “controle” sobre seus membros, em grande número e dispersos geograficamente. Enfim, as cooperativas e a FECOTRIGO exerceram um certo tipo de governança setorial, atuando inclusive diretamente na implementação da política, alcançando “status semipúblico”.

Embora a “cooperativização” tenha sido induzida pelo Estado, isso não significou que tal movimento tenha sido feito à revelia dos interesses dos produtores e suas cooperativas. Esses interesses estavam ligados, à época, ao enfrentamento dos atacadistas e moinhos no comércio do cereal (solucionado pela estatização da comercialização) e aos incentivos estatais para a montagem de infra-estrutura. Portanto, já ao final da década de cinquenta e início dos anos sessenta, identifica-se um arranjo neocorporatista de “conveniência mútua” entre segmento produtivo e Estado.

A “organização por fora” do segmento produtivo não representou uma “tutela do Estado”, no sentido de as cooperativas/FECOTRIGO estarem a serviço ou subordinadas a ele. Não representou também um “corporatismo privatizante”, no sentido

do uso privado dos poderes públicos. Estado e produtores tiveram seus interesses considerados na elaboração das políticas.

iii) A organização da indústria moageira nasceu de um “movimento espontâneo”, com menor participação do Estado. Foi um movimento iniciado na década de trinta para o enfrentamento da indústria estrangeira, fazendo com que os moageiros nacionais se organizassem em torno do Sindicato da Indústria do Trigo do Rio Grande do Sul. Posteriormente, com a estatização das importações, iniciam-se a unificação de interesses e a organização em torno dos sindicatos/associações regionais motivadas, principalmente, para contrapor aos interesses das cooperativas em atuar na moagem do trigo, solução encontrada em 1959 com a proibição de instalação de novos moinhos. A partir de então, os sindicatos/associações, através de ações coordenadas, passaram a ser instituições representativas e reconhecidas pelo Estado como tal.

Porém, as das fraudes promovidas pelos moageiros, procurando obter maiores quantidades de cereal importado, mostrava a fragilidade do poder de controle dos sindicatos/associações em relação aos seus membros. Há indícios também que industriais, isoladamente, fizeram “uso privado” do SET visando benefícios próprios. Isso indica a falta de consenso entre os integrantes do segmento, não caracterizando um arranjo neocorporatista como o verificado em relação ao segmento produtivo.

Seguindo a abordagem neocorporatista, pode-se dizer que na inter-relação com o Estado os sindicatos estavam presentes na representação e intermediação de interesses. Porém ocorriam falhas no processo de “concertação”; neste caso, os sindicatos participavam na elaboração, mas não obtinham coesão dos membros na fase de implementação. Exemplificando esta afirmativa, vimos que os sindicatos conseguiram vitórias importantes na década de cinquenta, como a proibição da instalação de “moinhos coloniais”, criação de barreiras ao aparecimento de novas unidades concorrentes etc. Porém o Estado não conseguiu com que os sindicatos controlassem seus membros na execução da política, em particular quanto às importações, caracterizando uma “desobediência aos acordos firmados”.

iv) O Decreto-Lei 210, de 1967, não significou um momento de definição ou redefinição da política triticola. Na verdade, o DL-210 explicitava uma política que vinha sendo delineada através de um processo caracterizado por arranjos neocorporatistas (ou mesocorporatistas). O DL-210 impôs mecanismos mais rígidos de controle na execução de política, inclusive estabelecendo duras sanções nos casos de “desobediências”.

No caso do segmento produtivo confirmava-se a prioridade à produção nacional. Esta passava a ter maior proteção em face do controle mais rígido sobre as importações. Reforçava-se ainda mais o papel das cooperativas no processo de comercialização, bem como o reconhecimento dessas e da FECOTRIGO como legítimas representantes dos produtores.

As maiores novidades do DL-210 relacionavam-se ao segmento moageiro, mas não implicando modificações significativas. Na oportunidade estabeleceram-se normas rígidas para a industrialização do trigo, prevendo-se sanções efetivas ao descumprimento. Porém isso não significou para a indústria moageira uma posição pior do que antes. Ao contrário, o controle da industrialização do trigo imposto pelo DL-210 foi feito por uma sistemática que trouxe benefícios à indústria moageira, principalmente aos grandes moinhos. Algumas das vantagens seriam: a) a criação de uma barreira intransponível para a entrada de novos concorrentes, b) a proibição de ampliação da capacidade da moagem, mas admitindo fusões de unidades industriais, através da compra de cotas, o que gerou uma concentração do parque moageiro; c) a criação de mercados cativos, previamente delimitados pelas “Zonas de Consumo”; d) a promoção da valorização das cotas de moagem cujo valor seria acrescido ao patrimônio das empresas; e) ao ratificar a estatização da comercialização, os moinhos continuariam a ter fornecimento garantido de matéria-prima pelo Estado, este arcando com todas as despesas de movimentação e estocagem.

Assim, o DL-210 foi aceito sem resistências ou críticas, não sendo divergente com os interesses do segmento industrial, como também do segmento produtivo. Tal aceitação não se deveu, portanto, ao caráter autoritário do DL-210, mas ao “benefícios” que trazia, contemplando os interesses dos segmentos do CAI-Trigo e estruturando um Complexo que já estava em formação.

v) As evidências acima relatadas confirmaram o nosso pressuposto mais geral que norteou esta tese: A política tritícola definida pelo Decreto-Lei 210, de 1967, e que vigorou até 1990, embora aparentemente imposta por um instrumento autoritário, não refletiu apenas interesses do governo militar, mas foi resultado de um intercâmbio político, caracterizado por arranjos corporatistas, que contemplavam interesses privados e públicos simultaneamente. O DL-210 foi resultado de um acordo de “mão-dupla”, de conveniência para ambos os lados. Mais do que isso, o DL210 “consolidava” um arranjo que vinha sendo gestado desde os anos cinquenta através do intercâmbio político entre Estado e segmentos privados, característico de uma inter-relação neocorporatista.

vi) O DL-210 facilitou o arranjo neocorporatista no Complexo Tritícola, particularmente no caso da indústria moageira, ao definir mecanismos de coerção que o Estado poderia lançar mão nos casos do não cumprimento de medidas estabelecidas. Isso possibilitou que os sindicatos assumissem efetivamente funções na implementação da política tritícola, pela aceitação dos acordos negociados apoiados nas medidas punitivas. Embora explicitasse medidas punitivas, voltamos a repetir, o DL-210 continha medidas compensatórias, não gerando protesto em relação às medidas coercivas. Esta constatação evidencia-se pelo fato de ter sido o segmento moageiro um incondicional defensor do DL-210 durante a década de oitenta, quando intensificavam-se pressões para a sua revogação.

vii) O Decreto-Lei 210 consolidou o aparato institucional, porém sem gerar modificações quanto às funções dos órgãos públicos existentes. Fortaleceu a posição institucional do DTRIG como órgão normativo, estabelecendo um “locus” de decisão. Neste caso pode-se dizer que o DL210 foi autoritário. Esta medida foi também um fator que possibilitou arranjos corporatistas pois, dado o caráter “fechado” das instâncias superiores, o DTRIG passou a ser o “locus” para onde convergiam as demandas do grupos privados, onde intercambiavam interesses e celebravam acordos com o consenso das partes.

Estabeleceu-se, então, uma interação de conveniência mútua na qual os acordos celebrados resultavam do intercâmbio de “interesses privados” e “interesses de funcionários”. Esses com o objetivo de manter a instituição no poder decisório e os grupos privados de continuar a influenciar nas decisões. Ou seja, as decisões de políticas resultavam de acordos de “mão-dupla” procurando a realização de interesses privados e de funcionários/instituição.

Pelo lado do Estado, aos “interesses de funcionários/instituições”, acrescentavam-se os “interesses de governo”. Esses, no DL-210, se explicitavam no objetivo maior de regularização do abastecimento de trigo, reconhecendo-se a importância do produto em termos não apenas econômicos mas também políticos e sociais. Neste aspecto o abastecimento regular do produto funcionava como um parâmetro de avaliação do regime autoritário pela opinião pública. Ou seja, era uma das estratégias de legitimação do regime. A cúpula do regime procurava, então, identificar e associar “interesses de governo” com “interesses de Estado”, justificando a política tritícola e o DL-210 por uma questão de “segurança nacional”.

Assim, em uma primeira fase, de 1967 a 1982, há uma perfeita sintonia, ou “colamento” de “interesses de governo” e “interesses de funcionários/instituições”. A partir de 1982, inicia-se o “descolamento” desses interesses, quando são colocadas as divergências internas ao Estado, relacionadas às dificuldades financeiras do Estado. Em 1990, completa-se este “descolamento”, dado que o governo que então assumira, além das dificuldades financeiras do Estado, acrescenta a busca obsessiva de liberalização da economia, apresentando como primeiro alvo o CAI-Trigo.

viii) Se o DL-210, por um lado, facilitava os arranjos necorporatistas, através de mecanismos de coerção, que poderiam ser utilizados nos casos de desajustes, por outro, impunha limites para os acordos entre grupos privados e o DTRIG. Este seria o caso, por exemplo, da proibição da expansão da capacidade instalada de moagem e da concorrência entre Zonas de Consumo. Em outros termos, o DL-210 impunha limites para os arranjos corporatistas como também uma presença forte do Estado na regulação do Complexo, inclusive com sua participação direta na execução da política no caso da comercialização

do cereal. Esses são aspectos que nos levam a concluir pela não existência do neocorporatismo nos moldes do modelo de “Governo de Interesse Privado”.

ix) A revogação do DL-210 fez com que seus segmentos procurassem se readaptar frente à nova realidade. Esta readaptação, ainda em curso, deverá ser feita no sentido de buscar novos esquemas para acordos neocorporatistas. Neste aspecto encontramos fatores que facilitam e que dificultam tais acordos. Dentre os fatores favoráveis pode-se destacar: a) a importância do abastecimento regular de trigo, especialmente para a população de baixa renda, tende a fazer com que o Estado busque novas formas e impulsione a realização de acordos; b) do lado dos produtores há necessidade de uma ação coletiva organizada em face das perspectivas de impactos negativos para o segmento com a liberalização das importações e a concorrência direta com a triticultura argentina através do MERCOSUL.

Dentre os fatores que dificultam acordos corporatistas no presente momento destacam-se: a) a não definição clara de um aparato institucional na tomada de decisões para o Complexo, não tendo os segmentos privados para onde canalizar demandas específicas; b) a Câmara Setorial do Trigo, que poderia ser uma opção, mostra-se ainda inoperante, sem capacidade de influenciar nas decisões; c) a necessidade de buscar o equilíbrio financeiro do Estado e uma política de estabilização, deixando as políticas setoriais subordinadas a objetivos macroeconômicos; d) a inclusão do trigo no conjunto da política agrícola, a qual se coloca subordinada à política macroeconômica ou em plano inferior a outras atividades; e) por ter sido grandemente afetado com a liberação do comércio e industrialização, o segmento moageiro encontra dificuldades para se organizar em torno da ABITRIGO, verificando-se intensos conflitos internos no segmento.

ANEXO 1

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho baseou-se, fundamentalmente, em informações qualitativas coletadas a partir de uma pesquisa de campo junto às organizações representativas de grupos privados componentes do Complexo do Trigo e instituições públicas responsáveis pela condução da política tritícola. Foram também selecionadas outras instituições públicas e privadas alguma forma tinham certo envolvimento ou interesse no tema.

Foram, inicialmente, selecionados "informantes-chave" nas instituições que seriam objeto de pesquisa. À medida em que a pesquisa se desenvolvia, novos nomes de pesquisadores sobre o tema e de instituições surgiam, ampliando o leque de informantes.

A pesquisa foi realizada no segundo semestre de 1989. Foram entrevistados representantes das seguintes organizações privadas:

- Sindicato da Indústria de Trigo do Estado de São Paulo - presidente João Martins;
- Sindicato da Indústria de Trigo dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo - diretor executivo Nelson Cabral;
- Associação da Indústria de Panificação do Estado de São Paulo - diretor presidente Frederico Maia;
- Sindicato da Indústria de Panificação e Confeitaria de São Paulo - (SIPESP)
- Associação Brasileira da Indústria de Panificação (ABIP) - presidente Edson Moraes;
- Sindicato da Indústria do Trigo do Rio Grande do Sul - presidente Edson Bing;

- Sindicato de Indústria de Massas Alimentícias e Biscoitos do Estado de São Paulo presidente Dante Galian;

- Federação das Cooperativas Triticolas do Rio Grande do Sul (FECOTRIGO)*;

- Organização das Cooperativas do Estado do Paraná (OCOPAR)* - Nelson Costa da Assessoria Econômica.

Quanto às Instituições Públicas, foram pesquisadas as seguintes:

- DTRIG/SUNAB - Rio de Janeiro - através do Diretor Superintendente, Sr. Fernando Coutinho, também Presidente da Junta Deliberativa do Trigo*;

- SUNAB, Regional de Porto Alegre;

- CTRIN - Porto Alegre, Sr. Guido Hollen, Chefe Departamento Financeiro;

- CTRIN - Curitiba, Sr. Eloi Gomes, Diretor Regional*;

- CTRIN - Rio De Janeiro - Departamento de Importações de Trigo - Sr. Luiz Carlos Ribeiro*;

- Secretaria da Agricultura do Paraná, Departamento do Trigo, Sr. Otmar B. da Silva, técnico responsável pelo acompanhamento da lavoura triticola no Estado;

- CFP - Brasília, Diretor Célio Broviro e técnico responsável pelo trigo José Paulo Moraes;

- DAP - Ministério da Economia - Brasília - com os Sr. Alberto Lefask, técnico que trabalhou na elaboração da proposta governamental de privatização da comercialização e liberalização da industrialização;

- Ministério da Agricultura, Superintendência de Abastecimento com o Superintendente da SNAB, Sr. Renato Zandonadi;

- CONAB - Ministério da Agricultura e Reforma Agrária - Brasília;**

- Câmara Setorial do Trigo - Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), Sr. Renato Zandonadi.**

Foram ainda contatados outras instituições de pesquisa:

- Instituto Paranaense de Pesquisa (IPARDES) - Curitiba, técnico: José Moraes Neto**;

- Fundação de Economia e Estatística (FEE), Porto Alegre - técnica Maria Domingues Benetti.

Além dos técnicos das instituições acima citados, devemos destacar as entrevistas realizadas com o Sr. Lawrence Pih, Diretor Superintendente do Moinho Pacífico, e com o Dr. João Luís da Silva Dias, ex-Diretor da SEAP e ex-Superintendente da SUNAB no período de 1982 a 1985.

Outras fontes de informações pesquisadas foram:

- Consulta aos Anais do Congresso Nacional, cobrindo o período de 1950 a 1988, procurando identificar ligações de parlamentares com segmentos do CAI-Trigo;

- Documentos da Comissão de Economia, Indústria e Comércio (1985) e da Comissão de Agricultura e Política Rural (1989) da Câmara dos Deputados, relativos aos debates internos sobre a política tritícola;

- Portarias da SUNAB relativas à política tritícola;

- Publicações da imprensa do período de 1980 a 1987, através do arquivo de jornais do Congresso Nacional;

- Atas e outros documentos internos das cooperativas, da FECOTRIGO dos sindicatos da Indústria do Trigo e da Câmara Setorial do Trigo.

*Foram também realizadas pesquisas com estes informantes no ano de 1993, isto é, após a liberalização da comercialização e industrialização do trigo.

**Pesquisa realizada em 1993, no período pós-liberalização.

ANEXO II

Algumas considerações sobre a estrutura da “Conta Trigo”

A “Conta Trigo” registra todas as despesas e receitas do governo resultantes da intervenção estatal no Complexo Triticola. Em fase das subvenções governamentais esta Conta apresentava-se normalmente com elevados déficit, os quais eram cobertos pelo Tesouro Nacional. Este déficit era utilizado como indicador do subsídio ao CAI-Trigo. Com a liberalização da comercialização e da industrialização do cereal, extinguiu-se também a “Conta Trigo”.

As subvenções governamentais do Complexo Triticola podem ser classificada em três níveis:

a) “subsídio à produção nacional”: este subsídio originava-se da compra governamental da produção nacional a preço superior ao do mercado internacional;

b) “subsídio ao consumo”: definido pelo diferencial do preço de compra do produto nacional e importado e o preço de venda do cereal aos moinhos, o qual seria insuficiente para cobrir as aquisições realizadas pelo governo. Isso possibilitava ao governo o controle do preço de venda da farinha pelos moinhos e dos preços dos derivados no mercado final, destacando-se o “pão francês” e macarrão;

c) “despesas de movimentação”: são as despesas assumidas pelo governo em função da estatização da comercialização. São despesas originárias do compromisso estatal de entrega do cereal no “patio dos moinhos” e sua liberação semanal para a moagem de conformidade com a capacidade de cada unidade industrial. Nessas despesas destacam-se aquelas referentes a armazenamento e transportes.

O Quadro II.1 apresenta de forma resumida a estrutura da “Conta Trigo”, identificando as despesas e receitas segundo a sistemática de fluxo de caixa, que era adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional. A adoção desta sistemática se devia ao fato

de permitir estimar as necessidades de recursos financeiros governamentais no final de um determinado período para a manutenção da política tritícola.

Note-se que algumas despesas não estão vinculadas com as transações de trigo realizadas pelo governo apenas no ano de referência, mas incluem também despesas referentes a anos anteriores. Neste caso tem-se o registro como despesa do ano de referência as amortizações, juros e correção cambial vencíveis no ano, mas que correspondem a contratos de importações em períodos anteriores. Incluem ainda despesas de transferências intra-governamentais que, na realidade, não têm correspondência com a política de subsídio.¹ Neste caso tem-se a transferência aos estados produtores do valor correspondente ao ICM sobre o preço de venda do cereal nacional aos moinhos que era feita pelo CTRIN. Além disso os estados produtores recebiam “compensação financeira” do Governo Federal pelo diferencial do preço de compra e de venda do cereal. Registram-se ainda as transferências ao Distrito Federal correspondente ao ICM sobre o preço de venda do trigo importado.

Nas “despesas de movimentação” do trigo nacional inclui o frete pago pelo governo desde as áreas de produção aos armazéns e destes aos moinhos. Inclui ainda a comissão do CTRIN, calculada sobre o valor das compras da produção nacional.²

As despesas governamentais relacionadas à movimentação do trigo importado compunham-se seguintes itens³ :

-Custo do trigo no porto

- frete (s/importação)
- seguros
- despesas portuárias (carga, descarga, certificado de amostragem, qualidade e peso, emissões de guias e cartas de crédito, etc.)

¹ Este são elementos que deram origem a várias críticas sobre o uso do déficit da “Conta Trigo” como indicador do subsídio governamental ao CAI-Trigo. Veja por exemplo Soares, 1987.

² Segundo estimativas da CFP, esta comissão girava em torno de 1,25% do preço pago ao produtor nacional.

³ Os percentuais entre parenteses foram calculados a partir de estimativas realizadas pela CFP para o cálculo dos custos do trigo importado pelo governo no período de 1967 a 1989.

- adicional ao frete para renovação da marinha mercante (50% s/frete)
- comissão DOCENAVE (0,6% s/frete)
- taxa CACEX (estimada em 1,8% s/preço FOB)
- comissão câmbio (estimada em 0,2% s/preço FOB)
- comissão CTRIN/BB (estimada em torno de 1,10% a 1,50% s/preço FOB)

- Custo de distribuição do trigo importado

- frete até moinhos
- comissão CTRIN/BB (estimada em torno de 1,6% s/preço FOB)

QUADRO IL 1

BRASIL: ESTRUTURA DA CONTA TRIGO - SISTEMÁTICA DE FLUXO DE CAIXA

A. DEPESAS

A.1. Trigo Nacional

1. aquisição de trigo nacional
2. despesas de armazenagem
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 tricultores
3. outras receitas

C. DÉFICIT (A - B)

Fonte: Extraído de Soares (1987).

TABELA II.1

BRASIL: ESTIMATIVA DO CUSTO DO TRIGO NACIONAL PARA O GOVERNO

(Em US\$/toneladas)

ANO	PREÇO PAGO PRODUTOR	FRETE ARMAZ/MOINHO	ICM PREÇO DE COMPRA	CUSTO ARMAZENAGEM	COMISSÃO BANCO DO BRASIL	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	135,00
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	8,00	16,74	4,00	1,26	126,50
1973	121,75	8,00	20,69	5,00	1,56	156,97
1974	194,42	8,00	33,05	5,00	2,42	242,86
1975	194,42	8,00	33,05	5,00	2,42	242,86
1976	181,64	8,00	30,87	5,00	2,27	227,75
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	308,37
1982	272,75	9,00	46,36	5,00	3,33	333,11
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	233,17
1988	183,78	9,00	31,24	5,00	2,31	231,33
1989	177,01	9,00	30,09	5,00	2,23	233,33

Fonte: CFP, CTRIN/BB e SUNAB.

TABELA II.2

BRASIL. ESTIMATIVA DE CUSTO DO TRIGO IMPORTADO PELO GOVERNO

ANO	(US\$/Ton)						AFRMM
	VALOR FOB	FRETE	VALOR C&F	SEGURO	VALOR CIF	TAXA CACEX	
1967	62.53	8.00	68.53	0.35	70.88	1.13	4.00
1968	57.96	8.00	65.97	0.31	66.28	1.04	4.00
1969	56.96	8.00	62.96	0.32	65.28	1.03	4.00
1970	60.78	8.00	68.78	0.34	65.28	1.09	4.00
1971	62.68	8.00	71.68	0.35	69.12	1.13	4.00
1972	78.70	8.00	86.70	0.43	71.02	1.42	4.00
1973	137.42	25.00	162.42	0.81	87.32	2.47	12.50
1974	192.72	25.00	217.72	1.08	163.23	3.46	12.50
1975	155.35	25.00	180.35	0.90	218.18	2.80	12.50
1976	132.70	25.00	157.70	0.78	181.25	2.39	12.50
1977	107.01	17.00	124.01	0.62	158.48	1.93	8.50
1978	125.32	17.00	142.32	0.71	124.63	2.26	8.50
1979	162.67	17.00	179.67	0.89	143.03	2.93	8.50
1980	184.64	17.00	201.64	1.00	180.56	3.32	8.50
1981	177.49	17.00	194.49	0.97	202.64	3.19	8.50
1982	169.12	17.00	181.12	0.90	195.46	3.04	8.50
1983	159.57	17.00	176.57	0.88	182.02	2.87	8.50
1984	149.65	17.00	166.65	0.83	177.45	2.69	8.50
1985	141.11	17.00	158.11	0.79	167.48	2.54	8.50
1986	97.09	17.00	114.09	0.57	158.90	1.75	8.50
1987	93.98	17.00	110.98	0.55	114.66	1.69	8.50
1988	104.14	17.00	121.14	0.60	111.53	1.87	8.50
1989	163.37	17.00	180.37	0.90	121.74	2.94	8.50

(continua)

ANO	DESPESAS PORTUARIAS		COMISSÃO DO CENAVE	DESPESAS DIVERSAS	COMISSÃO BANCO DO BRASIL		CUSTO TRIGO PORTO	FRETE ATE MOINHO	ICM/S VENDA AOS MOINHOS	COMISSÃO BANCO DO BRASIL	CUSTO TOTAL
	DESPESAS PORTUARIAS	COMISSÃO DO CENAVE			COMISSÃO BANCO DO BRASIL	COMISSÃO BANCO DO BRASIL					
1967	4.00	0.05	1.50	0.71	82.00	5.00	10.70	0.98	98.68		
1968	4.00	0.05	1.50	0.66	77.63	5.00	10.07	0.93	93.63		
1969	4.00	0.05	1.50	0.65	76.62	5.00	9.88	0.92	92.42		
1970	4.00	0.05	1.50	0.69	80.85	5.00	11.41	0.98	97.93		
1971	4.00	0.05	1.50	0.71	81.40	5.00	11.25	1.98	98.71		
1972	4.00	0.05	1.50	0.87	99.19	5.00	11.12	1.16	116.47		
1973	6.00	0.15	1.50	1.63	187.76	7.00	12.19	2.09	209.04		
1974	6.00	0.15	1.50	2.18	244.95	7.00	13.67	2.68	268.30		
1975	6.00	0.15	1.50	1.81	206.29	7.00	11.78	2.27	221.34		
1976	6.00	0.15	1.50	1.58	182.83	7.00	9.43	2.01	201.27		
1977	8.00	0.10	1.90	1.25	146.49	7.00	11.15	1.66	166.30		
1978	8.00	0.10	1.90	1.43	165.44	7.00	10.36	1.84	184.84		
1979	8.00	0.10	1.90	1.81	204.08	7.00	7.77	2.21	221.06		
1980	8.00	0.10	1.90	2.03	226.82	7.00	5.69	2.41	241.92		
1981	8.00	0.10	1.90	1.95	219.43	7.00	14.35	2.43	243.21		
1982	8.00	0.10	1.90	1.82	205.59	7.00	17.66	2.32	232.57		
1983	8.00	0.10	1.90	1.77	200.89	7.00	13.55	1.23	223.67		
1984	8.00	0.10	1.90	1.67	190.62	7.00	13.92	2.13	213.67		
1985	8.00	0.10	1.90	1.59	181.71	7.00	14.85	2.05	205.68		
1986	8.00	0.10	1.90	1.15	136.22	7.00	10.13	1.54	154.89		
1987	8.00	0.10	1.90	1.12	133.00	7.00	13.44	1.54	154.98		
1988	8.00	0.10	1.90	1.22	143.51	7.00	24.87	1.77	177.15		
1989	8.00	0.10	1.90	1.81	204.11	7.00	25.83	2.34	234.57		

Fonte: CFP/CTRIN/CACEX.

TABELA II.3

BRASIL: VOLUME TOTAL DE SUBSÍDIO CONCEDIDO AO TRIGO POR ANO

ANO	SUBSÍDIO POR TONELADAS (US\$)	QUANTIDADE CONSUMIDA (1000 Ton)	TOTAL DE SUBSÍDIO (US\$ 1000)
1967	17,25	2.404,00	41.469,00
1968	19,64	2.884,00	56.641,76
1969	23,98	2.907,00	69.709,86
1970	21,00	3.033,00	63.693,00
1971	29,45	3.29,00	94.505,05
1972	37,07	3.377,00	125.185,39
1973	95,47	3.797,00	326.499,59
1974	117,46	4.116,00	483.465,36
1975	145,40	4.437,00	645.139,80
1976	146,58	5.064,00	742.281,12
1977	11,50	5.252,00	585.598,00
1978	123,35	5.656,00	697.667,60
1979	178,81	6.096,00	1.090.025,76
1980	180,30	6.802,00	1.226.400,60
1981	133,84	6.097,00	816.022,48
1982	117,16	6.035,00	707.060,60
1983	154,41	5.966,00	921.210,06
1984	119,43	6.393,00	763.515,99
1985	114,94	6.111,00	702.398,34
1986	141,03	7.218,00	1.017.954,54
1987	137,16	6.647,00	911.702,52
1988	48,64	6.379,00	310.274,56
1989	33,12	6.864,00	227.335,68

Fonte: Quadros anteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS, ARTIGOS, TESES E DISSERTAÇÕES

- ALBUQUERQUE, Rui H.P.L. de e GARCIA, Ronaldo C. (1983). Política científica e tecnologia para o setor agroindustrial: reflexões sobre a experiência brasileira. *In: Seminário Latino-americano sobre Estratégia de Desarrollo Tecnológico*, Assunção. Mimeo.
- ALMEIDA, Paulo R. (1992) Mercosul: textos básicos. Brasília. Ministério das Relações Exteriores/IPARDES
- ARAUJO, A.M.C. & TÁPIA, J.R.B (1991) Corporativismo e Neocorporativismo: exame de duas trajetórias. *In: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. BIB - nº 32, R.J.
- ARBACHE FILHO, J.S. (1993) Neocorporativismo, Subgrupos e Conflitos Distributivo *In: Uma Nova Abordagem do Conflito Distributivo e a Inflação Brasileira*. Departamento de Economia. Universidade de Brasília. Texto para Discussão nº 13, Brasília.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DO TRIGO-ABITRIGO- (1993) Catálogo de Empresas e Diregentes da Indústria de Moagem de Trigo do Brasil. Brasília
- BANCO DO BRASIL/CTRIN (1979) Trigo: a comercialização estatal (1962-1979). Porto Alegre (RS).
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO e SOCIAL - BNDES (1992) O Comércio Bilateral Brasil - Argentina. Texto para Discussão, 7. Rio de Janeiro
- BANDEIRA, Moniz (1975) Carteis e Desnacionalização (a experiência brasileira: 1864-1974) 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- BARBOSA, C.C. & LEITE, C.H. (1988) Alguns Aspectos da Comercialização e dos Subsídios ao Trigo. *In: Análise e Conjuntura*. Curitiba: IPARDES, vol, 10 (6) junho
- BELIK, Walter (1986). A Estrutura e Evolução do Processamento Agroindustrial no Brasil (1965-85). Campinas: Instituto de Economia. UNICAMP. Mimeo
- BELIK, Walter (1992). Agroindústria Processadora e Política Econômica. Tese de doutoramento Campinas. Instituto de Economia: UNICAMP.

- BEM, Jorge S.(1985) Cooperativas no Paraná: gestão e participação do quadro social. Curitiba. Mimeo.
- BENETTI, Maria D. (1985) Origem e formação do cooperativismo empresarial no Rio Grande do Sul: uma análise do desenvolvimento da COTRIJ, COTRISA E FECOTRIGO (1957/1980). Porto Alegre: FEE
- _____.(1988) As relações entre Estado e cooperativismo: análise do período 1933-37 In: Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul 1957-84. 2ª ed. Porto Alegre
- _____.(1984) Elementos para discussão das relações entre Estado e cooperativismo. In: Ensaios FEE, nº 2. Porto Alegre
- BERTRAND, Jean-Pierre (1982) Systemes agri-alimentaires: methodes d'analyse, division du travail, modes d'organisation et strategies. Seminaire de doctorat - INRA, Université de Paris I - Pantheon - Sorlome.
- BRUN. Argemiro J. (1988) Modernização da Agricultura: trigo e soja. Rio de Janeiro: Vozes.
- BURBACH, Roger & FLYNN, Patricia (1980) Agroindustria nas Américas. Rio de Janeiro: IPEA. Vol 15, nº 3.pg. 575-596.
- CARDOSO de MELLO, João Manuel (1992) Panorama da crise brasileira In Belluzzo, L. G.M. e Batista Jr., P P (orgs). A luta pela sobrevivência da Moeda Nacional. pp. 12-24. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARDOSO, Fernando H. (1975) Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CAWSON, Alan (1982) Corporatism and Welfare: social policy and state In: Studies in Social Policy and Welfare nº xviii, London
- _____.(1985) Varieties of corporatism: The importance of meso-level of interest intermediation. In: Organized interests and the State: studies in meso-corporatism. London: Sage Publication
- _____.(1986) Corporatism and political theory. Oxford: Brasil Blackwell
- COLEGAR, G M. (1989) The Brazilian Wheat policy: it's cost, benefits and effect on food consumption. In: Research report. Internacional food policy Research Institute, nº 66, May 1989.

- CORADINI, O L. (1982) Produtores, cooperativismo empresarial e multinacionais: o caso do trigo e da soja. *In: Agricultura, cooperativas e multinacionais. Coleção Agricultura e Sociedade.* Rio de Janeiro: Zahar
- DE JANVRY, Alain (1981) The agrarian question and reformism in Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press.
- DELGADO, Guilherme C. (1985) Capital Financeiro e Agricultura no Brasil Ed. Econe/UNICAMP, Campinas
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICO - DIEESE (1990). Brasil - Argentina: reflexos da integração na agricultura e agroindústria.
- DINIZ, Eli (1992) Neoliberalismo e Corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *In: Revista brasileira de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro: ANPOCS, nº 20, ano 7
- _____. (1978) Burocracia, clientela e Relação de Poder: um modelo teórico. *In: Dados,* nº 17, pp. 97-116.
- _____. (1979) Autonomia e dependencia na representação de interesses industriais. *In: Dados,* nº 22, pp. 25-48.
- _____. (1991), Corporativismo na construção do espaço público *In: Baschi R.(org.) Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil-IUPEFRI.* Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora
- _____. & BOSCHI, R (1978) Empresariado nacional e Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universidade.
- FRAUSINO, Carlos César M. (1993) A indústria processadora de Trigo e derivados: segmento industrial de massas e biscoitos. *In: Suzigan, W. & Coutinho, L. Desenvolvimento Tecnológico e Competitividade da Indústria Brasileira.* Instituto de Economia/UNICAMP. Campinas
- FREITAS, L.M. e DELFIM NETTO, A. (1960) O Trigo no Brasil. Associação Comercial, São Paulo.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (1981) O Capital Industrial e a pequena produção familiar. Texto suporte. Rio de Janeiro: FGV. Mimeo.
- GASQUES, José G. et. al. (1988) Gastos públicos na agricultura: estrutura e resultado. Brasília: IPLAN/IPEA. Mimeo. (Dados conjunturais da agropecuária, 153).

- GINER, G. ARUELA, P.M. (1988) Sobre la naturaleza y modalidades del corporatismo. *In: _____, El corporatismo em España*. Barcelona: Ariel.
- GOLDOFO, C C. (1977) Análise e perspectiva do trigo no Brasil *In: Revista de Economia Rural*, Brasília, v. 15, nº 11, pp 31-55
- GOMES, Eloy (1992) Exposição sobre a tricultura nacional. Trabalho apresentado no I Seminário Nacional do Trigo. Cruz Alta - Rio Grande do Sul. Mimeo
- GRAZIANO da Silva, J. (1989) A gestão das políticas na agricultura brasileira moderna. *In: Rev. Economía Sociologia Rural*. Brasília 27 (3). jul/ago.
- _____. (1991) Complexos agroindustriais e outros complexos *In: Rev. Reforma Agrária*. ABRA. Vol 21, nº 3, pp. 5-34. set/dez.
- _____. (1992) Uma década perversa: as políticas agrícolas e agrárias dos anos 80. Instituto de Economia. Campinas: UNICAMP. Mimeo.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES - (1977) Análise do Setor de Industrialização do Trigo. Curitiba. Mimeo
- _____. (1985) Agroindústrias e Cooperativa no Paraná. Trabalho de Campo 16 - Curitiba. Mimeo.
- _____. (1989) Acordos Brasil/Argentina: grupos de interesse e impactos no complexo trigo nacional. Curitiba. Publicação do IPARDES
- _____. (1992) O Paraná no MERCOSUL: análise preliminar de setores mais sensíveis. Mimeo.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA- IICA- (1992) Estudio de Competitividad del Sector Agropecuario y Agroindustrial: Cereales - trigo, maiz y sus derivados. Buenos Aires. Mimeo.
- IRMÃO José F. (1984) Agricultural Policy and Capitalist Development in Northeast Brazil. Série Estudos 7 - PIMES - UFPE -Recife
- JACOBSEN, A. (1993) Sinopse do setor agropecuario gaúcho frente ao MERCOSUL: situação preliminar: trigo. Mimeo. R.S.
- KAGEYAMA, Ângela A. & GRAZIANO DA SILVA, José (1987). A dinâmica da agricultura brasileira: do complexo rural aos complexos agroindustriais. *In: Kageyama, A. (coord.). Projeto dinâmica da agricultura brasileira, 1965-1985*. Campinas IPRA/UNICAMP. Cap 1 Mimeo.

- KIRSCHNER, Ana Maria (1993) Changement de L'environnement Réglementaire dans L'industries du blé ao Brésil. In: Green, R.H e Santos, R.R. Brésil: un systeme agro-alimentaire em transition. Ed. IHEAL, Paris.
- KNIGHT, P T. (1972) Substituição de importação na agricultura brasileira: a produção de trigo no Rio Grandede Sul. In: Revista Brasileira de Economia, vol. 26, n 2. Rio de Janeiro: FGV.
- KRACHINSKI, N (1991) Integração Sul - Americana: a questão agroindustrial regional. In:Revista de Economia, vol. 17, nº 15, pp. 77-103. Curitiba.
- LEFEBVRE, H. (1993) Agribusiness, cooperativa e produtor rural In: Perspectiva Econômica, vol 28, nº 80-81, jan/jun. Universidade do Vale do Rio dos São Leopoldo, Rio Grande do Sul.
- LINHARES, M. Y. L & TEIXEIRA da SILVA, F.C. (1979) História política do abastecimento (1918-1974) BINAGRE, Brasília.
- LOPES, Mauro R. (1988) Os Grupos de interesse e a política agrícola no Brasil. In: Carta Mensal da SUPE ano iv, nº 11.
- MALUF, Renato S. (1992) O projeto Mercosul e as cadeias agroindustriais. Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ. Mimeo.
- MARAFFI, Marco S. The Neo-corporatism model and the theory of the state. Institute di Sociologia. Falcotá di Scienze Politiche Università di Milano, Itália.
- MARTINS, Luciano (1985) Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro; Paz e Terra
- MEDEIROS, A C & BRANDÃO, H J. (1990) Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. In: Rev. Administração Pública. Rio de Janeiro, 24(3), maio/jul. 1990.
- MENDES, Ana G.; RAMALHO JR. Álvaro & LACERDA, Guilherme N. (1994) Liberalização de mercado e integração econômica do MERCOSUL: estudo de caso sobre o complexo agroindustrial triticola Brasília, IPEA. (Estudos de Política Agrícola, Relatório de Pesquisa 10).
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO e REFORMA AGRÁRIA - MAARA (1993). Fundamentos Técnicos à reorientação da triticultura nacional - Grupo especial de trabalho do trigo. Brasília
- _____.(1991) Relatório do grupo de trabalho do trigo, vol. 6 Brasília.

- MORAES NETO, J. (1992) Da regulação ao livre mercado: uma perspectiva para o complexo do trigo nos anos 90. Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC.
- MOYANO, Eduardo (1988) La agricultura entre el nuevo y el viejo corporativismo. *In: El corporativismo em Espana*. Barcelona: Ariel Sociologia.
- MÜLLER, Geraldo (1980) Estrutura e dinâmica do complexo agroindustrial brasileiro. Tese de doutoramento. São Paulo. Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humans, Universidade de São Paulo. Mimeo.
- _____. Geraldo (1981) COTRIJUÍ: tentativa de criação de um conglomerado de capital nacional. *In: Loureiro, M.R. (org.) Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Cortez (baseado em sua tese de doutoramento).
- _____. Geraldo (1982) Formulação de políticas agrícolas. *In: Rev. de Economia Política*. São Paulo. Vol. 2/1, nº 5, jan/mar.
- _____. (1983) Insistindo na recência do CAI brasileiro. *In: Rev. de Economia Política*. São Paulo. vol.3 (2), nº 10, abril/jun.
- _____. Geraldo (1986) A economia política do CAI. *In: ANAIS SOBER - 1986*.
- _____. Geraldo (1989) Complexo agroindustrial e modernização agrária. *In: Estudos Rurais 10*. São Paulo: HUCITEC.
- MÜLLER, Charles C. (1990) Políticas governamentais e expansão recente da agropecuária no centro-oeste. *In: Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília. nº 3, pp. 45-74
- O'DONNELL, Guilherme (1976) Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *In: Caderno de Departamento de Ciência Política*. Belo Horizonte; FAFICH/UFMG, Nº 3, PP. 1-54.
- _____. (1977) Apuntes para una teoria de Estado. Buenos Aires: CEDES/GE. Mimeo (CLASCO, 9).
- O'DONELL, Guilherme & OSZLAK, Oscar (1976) Estado y políticas estatales en America Latina: hacia una estratégia de investigacion. Buenos Aires: CEDES/GE. (CLASCO, nº 4B)
- OFFE, Claus (1989) Atribuição de status público aos grupos de interesse. *In: Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense.
- OHANA, Eduardo F. (1988) A desestabilização da comercialização do Trigo: fator de concentração industrial. Rio de Janeiro: IPA/IPLAN, 1988. (Notas para discussão, 4).

- OLIVEIRA JUNIOR, C. C. (1985) Cooperativas e Agroindústrias: estratégias de desenvolvimento e reflexos estruturais. Curitiba:IPARDES.
- ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DO PARANÁ - OCEPAR (1990) Trigo: produção, industrialização e comercialização. Departamento Econômico. Curitiba.
- _____. (1992), MERCOSUL: agricultura e cooperativa. Departamento Econômico. Curitiba. Mimeo.
- PAIM, Gilberto (1957) Industrialização e economia natural. Rio de Janeiro: ISEB-MEC. (Série textos Brasileiros de Economia, 1).
- PAIXÃO, A. L. & PRATES, A. A.P. (1981) Mercado, organizações de interesses e burocracia pública: o caso dos setor primário no Brasil. *In: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol 24, nº 1, pp. 85-105.
- PEREZ, José Eduardo G. & STULP, Valter J. (1989) A integração Brasil - Argentina e a produção de grãos. *In: Análise Econômica Rio Grande do Sul*. Ano 7, nº 2, pp. 91-119 nov/89.
- PESAVENTO, Sandra J. (1983) Agricultura de subsistência e indústria natural: o caso da produção de farinha de trigo e de mandioca. *In: Agropecuária Colonial e Industrialização Porto Alegre* (Série Desenvolvimento Econômico nº 17).
- PIH, Lawrence (1988). Réquiem para um capitalismo em agonia: uma crítica do monopólio do trigo e a intervenção do estado na economia. Rio de Janeiro: Cone.
- PINTO, Luiz Carlos G. (1981) Notas sobre a política de crédito rural. Campinas: UNICAMP. (Convênio Fundação FORD/UNICAMP).
- RAMALHO JUNIOR, A. (1988). Deficit público e inflação: questão do subsídio ao trigo. *In: Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Vol 3, nº 2 maio/alg. 1988.
- RAMOS, P & BELIK, W. (1989) A intervenção estatal e a agroindústria canavieira no Brasil. *Rev. Econ. Soc. Rural*. Brasília: SOBER, Vol. 27, nº 2, abril/jun, pp. 197-214.
- RANGEL, Ignácio (1962) A questão agrária brasileira. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.
- RONDINEL, R (1987) Trigo: a produção e o fim dos subsídios. *In: Boletim CRIAE*, Ijuí: UNIJUÍ, out/nov. 1987.

- SANTOS, Maria H. de C. (1987) Fragmentação e informalismo na Tomada de Decisão: o caso da política do álcool combustível no Brasil autoritário pós-64. *In: Dados - Revista de Ciências Sociais* Rio de Janeiro. Vol. 30, nº 1, pp. 73-94.
- _____. (1989) Avaliação político-institucional do Próalcoól: grupos de interesse e conflito interburocrático *In: Rev. Plan. e Pol. Públicas*. Rio de Janeiro. IPEA. Vol. 1, nº 1, pp. 127-152.
- SANTOS, M. H & PAIXÃO, A. L. (1989) O Álcool combustível e a pecuária de corte: fragmentação e Estado Burocrático Autoritário. *In: Moura, A. S. de (org.) O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo: Vertice
- SCHMITTER, Philippe C. (1974). Still the century of corporatism. *The Review of Politics*. Indiana. Vo. 36, nº 1. jan-1974.
- _____. (1985). Neocorporatismo y Estado. *REIS. Revista Espanhola de Sociologia*, Madri, nº 31, 1985, pp. 47-78. Madrid.
- _____. (1988). Sectors in modern capitalism: modes of governance and variations in performance. Agosto de 1988. Mimeo. (O mesmo texto pode ser encontrado em BRUNETTA (ed.) *Labour relatives and economic performance*. London: MacMillan Press, 1990).
- _____. (1989). Corporatism is dead! Long live corporatism. *Rev. Government and Opposition*. Vol. 24, nº 1, Winter 1989. pp. 54-73. (The Andrew Shonfield Lectures IV)
- SECRETARIA DE AGRICULTURA DO RIO GRANDE DO SUL -PER SAGRI (s.d.) Evolução recente do setor agropecuário do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Mimeo.
- SILVA, V. M. (1989). A regulação do mercado brasileiro de trigo: seus beneficiários e prováveis conseqüências da desregulação. São Paulo: USP/FEA. Dissertação de mestrado. Mimeo.
- SILVEIRA, J. M. & FUTINO, A M.(s.d.) Perspectiva para a produção e comercialização de trigo no Brasil e no Estado de São Paulo. Campinas: UNICAMP.
- SOARES, Ricardo P. (1980). Avaliação econômica da política tritícola de 1967 a 1977. *In: Coleção Análise e Pesquisa*, vol. 20. Brasília: CFP.
- _____. (1987) Subsídio ao trigo: uma abordagem alternativa. *In: Dados Conjunturais da Agropecuária*. Brasília: IPEA, vol. 143 Mimeo.
- _____. (1988a). Trigo. *In: Agroanalys*. Rio de Janeiro: FGV, vol. 12 (4) pp. 13-23, abril 1988.

- _____. (1988b). Trigo: falta ampliar a concorrência entre moinhos, *In: Nota para discussão*. Brasília: IPEA/IPLAN, nº 2. agosto. 1988.
- SORJ, Bernardo (1980) Estado e classes sociais na agricultura brasileira. Rio de Janeiro. Zahar.
- _____. et. al. (1982). Camponeses e Agroindústria: transformação social e representação política na avicultura brasileira. *In: Coleção Agricultura e Sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SOTO B., Fernando (1992) Da indústria do papel ao complexo florestal: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo. Tese de doutoramento. Campinas: Instituto de Economia. UNICAMP.
- STREECK, Wolfgang & SCHMITTER, Philippe C. (1985) Private Inteeest Government - Beyond Mar ketand State. Londres: SAGE (SAGE, Studies in neo-corporativismo).
- SZMERECSÁNYI, Tamás (1983). Nota sobre o complexo agroindustrial e a industrialização da agricultura no Brasil. *In: Rev. Econ. Política*, vol 3, nº 2, pp. 141-144.
- VILLA VERDE, Carlos M. & GASQUES, José, G. (1988). Nota sobre os gastos públicos na agricultura. Brasília: IPEA. Mimeo.
- VIRGIL, F.; ZEULLAS, C. P & TORRES, F.T. (1983). Alimentos y transnacionalis: el complejo sectorial del trigo. Lima. (s.e).
- ZANDONADI, Renato (1985). Trigo: subsídio e inflação. *In: Alimentos & Tecnologia*, nº 3, São Paulo.
- _____. (1987). Proposta para alterar a política interna do trigo. Mimeo. S.E. Brasília.

FONTES OFICIAIS

- BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS - Comissão de Economia, Indústria, e Comércio (985) Debate Sobre a Política Nacional do Trigo, v. I - I e II Reuniões e v. II - III Reunião. Brasília, DF.
- _____. Comissão de Agricultura e Política Rural. Reunião nº 82/89 (1989), Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Reunião com o Titular da Secretaria Nacional do Abastecimento - M.A. mimeo. em 03/05/89. Brasília, DF.
- _____. CONGRESSO NACIONAL - Diário do Congresso Nacional (vários números)

- _____ CONGRESSO NACIONAL (1990a) Medida Provisória nº 244 de 17/09/90
- _____ CONGRESSO NACIONAL (1990b) Mensagem nº 162 de 1990 - CN
- _____ Diário Oficial da União (vários números)
- _____ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, do ABASTECIMENTO e da REFORMA AGRÁRIA - MAARA - (1993) Fundamentos Técnicos à Reorientação de Triflucultura Nacional - Grupo Especial de Trabalho. Brasília. DF
- _____ Câmara Setorial do Trigo. Atas de Reuniões da Câmara Setorial do Trigo - 1990 a 1993, nºs 1 a 15
- _____ MINISTÉRIO DA FAZENDA (1987) Plano de Controle Macroeconômico. Brasília, DF - mimeo.
- _____ SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - SUNAB - Decreto-Lei nº 210 de 17/02/1967 (mimeo).
- _____ Lei nº 5.420, de 18/04/1968 (mimeo)
- _____ Lei nº 6.387 de 09/12/1967 (mimeo).
- _____ Portaria - Super nº 137 de 07/03/1967 (mimeo).
- _____ Portaria - Super nº 20 de 20/10/1974 (mimeo).
- _____ Portaria - Super nº 4 de 03/02/1982 (mimeo).
- _____ Portaria - Super nº 1 de 07/01/1985 (mimeo).
- _____ Portaria - Super nº 9 de 22/02/1985 (mimeo).
- _____ Portaria - Super nº 83 de 05/05/1987 (mimeo).

JORNAIS e REVISTAS

A GRNJA (1992) Perigos ameaçam o trigo nosso de cada safra Porto Alegre, v. 48, n° 523
pp 12-25 maio/abril.

_____ (1993) Trigo: plantar ou não plantar, eis a questão. Porto Alegre v. 49 n° 544
maio/jun. pp 18-27

Correio Brasiliense (vários números)

Estado de São Paulo (vários números)

Folha de São Paulo (vários números)

Gazeta Mercantil (vários números)

Jornal do Brasil (vários números)

O Globo (vários números)

Revista Isto É/Senhor (vários números)

Revista Visão (vários números)