

# ESTADO E PRODUÇÃO TÊXTIL: UMA DISCUSSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Maria Lucia de Paula Urban<sup>2</sup>

Gracia Maria Vicelli Besen<sup>3</sup>

José Sidnei Gonçalves<sup>4</sup>

Sueli Alves Moreira Souza<sup>5</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

O algodão representa a principal fibra têxtil utilizada no Brasil e nos principais países produtores de tecidos e confecções do mundo. Ainda que a produção das fibras sintéticas tenha avançado tecnologicamente e ocupado parcela crescente das fibras têxteis, nos últimos anos nota-se uma reversão dessa tendência com o aumento da proporção de utilização do algodão (GARCIA, 1993). Essa situação reforça a importância da cotonicultura para o complexo têxtil brasileiro, pois:

- a) o aumento da demanda de algodão pode vir a problematizar a opção do mercado externo como fonte de suprimento de matéria-prima;
- b) a capacidade tecnológica de produção de algodão na agropecuária brasileira mostra-se compatível com as principais nações cotonicultoras do mundo; e
- c) o impacto no emprego pode ser significativo, pois é uma cultura com grande utilização de mão-de-obra, cuja sustentação configura-se como fundamental para um país carente de empregos.

Entretanto, enquanto matéria-prima de um extenso encadeamento de atividades, não há como entender a crise recente observada na cotonicultura brasileira desvinculadamente da produção têxtil em geral. A maioria das análises sobre algodão restringe-se à produção no campo, fixando-se apenas no algodão em caroço, ou no máximo avançam até o beneficiamento, colocando o problema das algodoeirras. No tocante à indústria têxtil, o problema tem características similares, pois ao tratar exclusivamente da fiação ao tecido e confecção, toma o fornecimento de matéria-prima como dado. Numa estrutura de mercado de multideterminação como a do complexo têxtil, os resultados dessas análises ficam problematizados, dado que seus reflexos sobre os segmentos não são contemplados.

Olhando esses problemas da ótica de seus rebatimentos na produção no campo, a questão central, que tem sido levantada no complexo têxtil brasileiro,

diz respeito à capacidade competitiva dessa cotonicultura em fornecer algodão em pluma na quantidade e qualidade requeridas pela indústria têxtil nacional. Essa discussão revela-se estratégica, pois o Brasil é um dos poucos países do mundo que internacionalizou todas as etapas da produção têxtil.

Quantitativamente, a queda da oferta nacional deu-se com a adoção de tarifa de importação zero em 1989, com a qual o produto importado passou a responder por parcela crescente do algodão consumido internamente, e o Brasil, de exportador de algodão em pluma, passou a importar metade do seu consumo de matéria-prima. No tocante à qualidade, o discurso corrente do setor industrial dá conta de que o algodão brasileiro seria inferior ao disponível no mercado internacional, o que compromete o rendimento industrial, notadamente dos equipamentos mais modernos. Entretanto, as entradas de algodão em pluma mostram-se, em proporção esmagadora, com a mesma qualidade de fibra do nacional, o que coloca em dúvida a real importância da qualidade no debate em torno do problema.

Como o algodão em pluma configura-se historicamente como uma *commodity* no mercado internacional, é preciso levar em conta quais as características desse mercado. As transações com algodão em pluma são realizadas por poderosas *trading companies* norte-americanas e européias, sendo que poucas firmas manipulam parcela significativa das operações de compra e venda internacionais. Outro elemento importante está na adoção de políticas de subsídio à produção e à exportação do produto por nações e blocos econômicos importantes na produção e exportação de algodão, como Estados Unidos e União Européia (UE).

Além das características do mercado internacional, interfere sobre a competitividade do produto nacional a política macroeconômica brasileira de mercado aberto, que é nula de proteção e de tarifas de importação. Como as taxas de juros internos têm sido elevadas levando-se em conta a lógica de que essa política conterà o consumo, o financiamento

da comercialização do produto nacional fica problematizado, face às condições vigentes para compra do produto importado, financiada a taxas de juros e prazos vigentes no mercado internacional. Tem-se, portanto, um mercado não neutro, e seus impactos também não o serão, criando condições de distorção na competição no mercado brasileiro de algodão em pluma.

Esses aspectos inerentes à não neutralidade do mercado são importantes para contextualizar os impactos por eles provocados no nível da produção e comercialização do algodão em pluma brasileiro, bem como para medir a eficácia das políticas públicas para o setor. Trata-se do ambiente mais geral em que são tomadas as decisões empresariais tanto de plantar algodão, no caso dos cotonicultores, como de adquirir algodão em pluma de determinada procedência, no caso dos fiadores. Por essa razão, o trabalho procurará voltar-se aos impactos dessas condições mais gerais no movimento da produção e comercialização do algodão em pluma, em particular do brasileiro. Com isso, é possível desenhar as diretrizes mais gerais da agenda das políticas públicas para esse segmento, tendo em conta uma economia que se globaliza e conseqüentemente modifica as formas tradicionais de concorrência para matéria-primas<sup>6</sup>.

Nesse aspecto, torna-se essencial caracterizar a agenda de políticas públicas para a produção têxtil brasileira e formular propostas de diretrizes que atentem para os problemas emergentes desse segmento, com vistas à definição de um processo de criação, manutenção e ampliação das vantagens competitivas. Nesse contexto, as políticas públicas devem estar sintonizadas com esse objetivo e discutí-las nesse prisma constitui-se no objeto do presente estudo. No universo da produção de algodão em pluma, os aspectos da heterogeneidade estrutural, diferenciação de produtos finais e desigualdade social são fundamentais para o entendimento da dinâmica setorial<sup>7</sup>.

A heterogeneidade estrutural conforma firmas com elevada capacidade competitiva e outras extremamente sensíveis ao processo de transformação em curso. A diferenciação de produtos finais deveria

consignar uma especialização da produção de matéria-prima a montante, pois em última instância é esta que determina a qualidade do produto obtido. A desigualdade social condiciona o espaço social em que isso ocorre, e manifestando-se desigual tem impactos distintos sobre os vários segmentos sociais. Ou seja, a produção de algodão em pluma não se dá no vazio e os elementos constitutivos desse espaço condicionam os pontos de estrangulamento e assim o perfil das políticas a serem adotadas.

## 2 - POLÍTICA COMERCIAL

O balanço mundial da oferta e demanda de algodão em pluma para o período 1984/85 a 1994/95 mostra a produção mundial oscilando entre um mínimo de 16,7 milhões de toneladas e um pico de 20,9 milhões de toneladas. O consumo mundial tem se situado, nos anos 90, em torno de 18,5 milhões de toneladas, o que significa que, dentre as últimas safras, apenas as de 1989/90 e a de 1993/94 apresentaram déficit da produção em relação ao consumo (Tabela 1). As exportações e as importações têm variado em torno de 6,3 milhões de toneladas, mantendo-se em torno desse patamar nos anos 90, praticamente o mesmo nível dos estoques quando excluem-se os anos de 1991/92 e 1993/94, períodos em que estes chegaram a mais de 8,2 milhões de toneladas. Em 1984/85 o acúmulo de estoques em 10,2 milhões de toneladas levou a uma desova no período seguinte, reduzindo os preços ao nível mais baixo dos anos recentes (US\$48 cents/lb. de pluma). Em 1991/92 e 1992/93 os estoques de mais de 8,2 milhões foram desovados e os preços chegaram a US\$58 cents/lb.

Os impactos na cotonicultura brasileira foram distintos porque em meados da década de 80 esta era protegida das práticas de *dumping* no mercado mundial, com tarifas de importação gravando o produto importado em 55% (Tabela 2), além de câmbio desfavorável às compras externas. No momento em que os estoques elevados, ao serem rapidamente transacionados por uma política deliberada dos

(em 1.000t)

Ano	Estoque inicial	Produção	Importação	Suprimento <sup>1</sup>	Consumo	Excedente <sup>1</sup>	Exportação	Estoque final
1984/85	5.974	19.239	4.620	29.833	15.112	14.721	4.522	10.199

1988/89	7.719	18.336	5.725	31.780	18.529	13.251	5.698	7.553
1989/90	6.723	17.362	7.133	31.218	18.863	12.355	6.809	5.546
1990/91	5.546	18.935	6.686	31.167	18.625	12.542	6.462	6.043
1991/92	6.043	20.899	6.384	33.326	18.429	14.897	6.122	8.628
1992/93	8.628	18.023	5.932	32.583	18.691	13.892	5.546	8.166
1993/94 <sup>2</sup>	8.166	16.741	6.074	30.981	18.681	12.380	5.819	6.448
1994/95 <sup>2</sup>	6.448	18.245	6.462	31.155	18.502	12.653	6.245	6.372

<sup>1</sup>Dados calculados.

<sup>2</sup>Estimativas.

Fonte: COTTON WORLD STATISTICS (1995).

norte-americanos de queimar esses estoques, deprimiram os preços mundiais, o mercado interno não sofreu o impacto na mesma proporção. Entretanto, no início da década de 90 este mercado estava inteiramente aberto, pois a partir de 1990 a alíquota vigente era zero e o patamar de câmbio bem menor. Com isso, os efeitos sobre os preços internos foram bastante drásticos. A quebra de safra de 1993/94 jogou os preços internacionais para níveis há muito tempo não verificados (acima de US\$1,00/lb., no início de 1994/95), encarecendo, com isso, o custo da produção têxtil.

Esse panorama altera a posição do Brasil no mercado mundial, que, no passado, foi a de importante exportador de algodão em pluma, rivalizando-se com os Estados Unidos. No período compreendido entre 1988/89 e 1990/91 havia um certo equilíbrio entre exportações e importações, com saldos físicos ainda positivos nas transações com o exterior. A partir da abertura de mercado ocorre uma reversão nas trocas com o exterior, com a entrada crescente de produto importado e queda da produção nacional. A recuperação da economia no último triênio eleva o consumo de 740 mil toneladas em 1991/92 para 850 mil toneladas em 1993/94, estando prevista a utilização de 900 mil toneladas em 1994/95. O algodão importado representou 60% do consumo em 1992/93 e 45% em 1993/94, índices expressivos pelo curto

TABELA 2 - Evolução das Alíquotas da Tarifa Aduaneira para Produtos Têxteis, Brasil, 1986 a 1994

período em que foram estabelecidos (Tabela 3).

A média de importação de 1992/93 e 1993/94, na faixa de 430 mil toneladas, representa 6,8% das importações mundiais, o que torna o Brasil um importante mercado para o algodão em pluma. Isso explica o interesse dos países exportadores, notadamente dos que têm estoques excedentes, em pressionar para que seja mantida a atual política para o produto, qual seja, a de buscar suprimento no exterior. Ressalte-se que o Brasil tem conseguido saldos positivos na balança comercial no tocante aos manufaturados têxteis, embora os saldos tenham se reduzido e, em 1994, esteja previsto resultado negativo. Os níveis de exportação têm-se mantido, mas as importações têm crescido significativamente nos últimos anos (Tabela 4). Mais uma vez, parcela importante decorre da prática de *dumping* no mercado têxtil, especialmente para produtos coreanos, fazendo com que, de exportador líquido, o Brasil converta-se em importador.

Antes de explicitar os mecanismos que têm problematizado a competitividade da cotonicultura brasileira nas suas trocas com o exterior, é importante a comparação dos custos de produção em alguns níveis. No segmento de algodão em pluma os custos brasileiros para a safra 1993/94 foram de US\$1,36/kg (US\$62 cents/lb.), enquanto o produto argentino custou US\$1,42 (US\$64 cents/lb.) e o

Linha de produto	(em %)						
	1986	1988	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>	1994 <sup>2</sup>
Fios de seda	85	50	20	20	20	15	10

Tecidos de seda	105	65	40	40	30	20	15
Lã bruta	30	30	-	-	-	-	-
Fios de lã	65	50	20	20	20	15	10
Tecidos de lã	105	65	40	40	30	20	15
Algodão em pluma	55	10	-	-	-	-	-
Fios de algodão	85	30	20	20	20	15	10
Tecidos de algodão	105	60	40	40	30	20	15
Linho bruto	30	10	-	-	-	-	-
Fios de linho	65	50	20	20	20	15	10
Tecidos de linho	105	65	40	40	30	20	15
Juta bruta	45	10	-	-	-	-	-
Fios de juta	85	50	20	20	20	15	10
Tecidos de juta	105	65	40	40	30	20	15
Filamentos artificiais/sintéticos	55	55	20	20	20	20	20
Filamentos de poliuretano (lycra)	55	55	20	-	-	-	-
Tecidos de filamentos	85	65	40	40	30	30	20
Fibras artificiais/sintéticos	55	45	20	20	20	15	15
Fios de fibras art./sintéticos	55	55	20	20	20	20	20
Tecidos de fibras art./sintéticas	105	65	40	40	30	30	20
Tapetes	105	85	50	50	40	30	20
Veludos	105	85	50	40	30	30	20
Tules, fitas, rendas, bordados	105	85	50	50	40	30	20
Tecidos de malha	105	85	50	40	30	30	20
Confecções de malha	105	85	50	50	40	30	20
Confecções de tecidos	105	85	50	50	40	30	20
Confecções de cama, mesa e banho	105	85	50	50	40	30	20
Outras confecções	105	85	50	50	40	30	20

<sup>1</sup>As alíquotas previstas para vigorarem em 01/01/93 tiveram sua vigência antecipada para 01/10/92.

<sup>2</sup>As alíquotas previstas para vigorarem em 01/01/94 tiveram sua vigência antecipada para 01/07/93.

Fonte: Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem do Estado de São Paulo/Associação Brasileira da Indústria Têxtil (SINDITÊXTIL/ABIT).

TABELA 3 - Balanço de Oferta e Demanda de Algodão, Brasil, 1984/85-1994/95  
(em 1.000t)<sup>1</sup>

Ano	Estoque inicial	Produção	Importação	Suprimento <sup>2</sup>	Consumo	Excedente <sup>2</sup>	Exportação	Estoque
1984/85	108,6	968,8	20,5	1.097,9	631,4	466,5	86,6	379,9
1988/89	253,8	709,3	132,1	1.095,2	810,0	285,2	160,0	125,2
1989/90	125,2	665,7	86,1	877,0	730,0	147,0	110,6	36,4
1990/91	36,4	717,0	105,9	859,3	718,1	141,2	124,3	16,9
1991/92	16,9	667,1	167,8	851,8	741,6	110,2	33,8	76,4
1992/93	76,4	420,2	495,4	992,0	829,5	162,5	7,4	155,1
1993/94 <sup>2</sup>	155,1	438,1	380,0	1.018,2	850,0	168,2	7,4	160,8
1994/95 <sup>3</sup>	160,8	594,4	320,0	1.075,2	900,0	175,2	13,0	162,2

<sup>1</sup>Dados em 1.000 toneladas para 1º de março de cada ano.

<sup>2</sup>Estimativa.

<sup>3</sup>Previsão.

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento/Diretoria de Planejamento (CONAB/DIPLA).

TABELA 4 - Comércio Exterior de Produtos Têxteis<sup>1</sup>, Brasil, 1991-94

Ano	Importação		Exportação		Saldo (US\$1.000)
	t	US\$1.000	t	US\$1.000	
1991	175.891	556.960	476.089	1.382.118	825.158
1992	235.629	528.773	442.349	1.525.554	996.781
1993	633.809	1.162.204	355.460	1.382.577	220.373
1994 <sup>2</sup>	672.000	1.550.000	353.359	1.403.522	-146.478

<sup>1</sup>Fibras, fios, tecidos, confecções e produtos de artigos têxteis.

<sup>2</sup>Importações estimadas pela ABIT.

Fonte: ABIT/SINDITÊXTIL.

norte-americano US\$1,86/kg (US\$84 cents/lb.) (Tabela 5). No segmento da fiação os custos dos fios indianos (US\$2,53/kg) e coreanos (US\$2,57/kg) são os menores, enquanto os brasileiros (US\$2,87/kg) são inferiores somente aos japoneses (US\$3,15/kg) (Tabela 6). Quanto aos tecidos, os custos brasileiros são iguais aos dos norte-americanos (US\$95 cents/kg), inferiores aos alemães (US\$1,07/kg) e japoneses (US\$1,13/kg), mas superiores aos indianos e coreanos

(US\$85 cents/kg) (Tabela 7). Tem-se, portanto, no Brasil, a produção de pluma competitiva internacionalmente em termos de custos, sendo que com relação ao fio e ao tecido os custos estão em patamares próximos aos praticados nas trocas internacionais.

Do lado brasileiro, a questão dos custos está ligada à política macroeconômica, que tem-se baseado na manutenção de taxas de juros internas mais elevadas que as vigentes no mercado internacional,

como elemento da ação de conter o consumo, na es-

TABELA 5 - Custo de Produção de Algodão em Pluma, Brasil, Argentina e Estados Unidos, 1993/94

(US\$/kg) <sup>1</sup>			
Operação	Brasil	Argentina	Estados Unidos
Pré-plantio	0,09	0,07	0,17
Plantio	0,05	0,09	0,03
Desenvolvimento	0,21	0,06	0,91
Colheita	0,34	0,42	-
Custo de produção	0,64	0,63	0,94
Beneficiamento	0,05	0,46	0,15
Custo variável	0,55	1,09	1,09
Custos econômicos	0,45	0,25	0,52
Custos fixos	0,14	0,04	0,07
Custo unitário total	1,36	1,42	1,86

<sup>1</sup>Produtividade: Brasil (562kg/ha), Argentina (468kg/ha) e Estados Unidos (680kg/ha).

Fonte: Dados brutos da International Cotton Advisor Committee (ICAC).

TABELA 6 - Custos Totais de Fiação<sup>1</sup> em Diversos Países Têxteis, 1991

(US\$/kg)						
Elemento de custo	Brasil	Alemanha	Índia	Japão	Coréia	Estados Unidos
Waste	0,106	0,106	0,106	0,106	0,106	0,106
Mão-de-obra	0,18	0,27	0,08	0,48	0,14	0,44
Energia	0,08	0,18	0,18	0,27	0,19	0,13
Materiais auxiliares	0,12	0,08	0,09	0,09	0,08	0,07
Capital (Dep. Interest.)	0,95	0,46	0,69	0,71	0,55	0,63
Matéria-primas	1,43	1,57	1,38	1,49	1,50	1,33
Custo total (fio/kg)	2,866	2,666	2,526	3,146	2,566	2,706

<sup>1</sup>Fio nº 20/1 Cardado 100% Algodão.

*Informações Econômicas*, SP, v.25, n.11, nov. 1995.

Fonte: HRIVANATZ (1991).

TABELA 7 - Custos Totais da Tecelagem em Diversos Países Têxteis, 1991

Elemento de custo	(US\$/jarda linear)					
	Brasil	Alemanha	Índia	Japão	Coréia	Estados Unidos
Resíduos fiação	0,023	0,023	0,023	0,023	0,023	0,023
Resíduos tecelagem	0,019	0,019	0,019	0,019	0,019	0,019
Total de resíduos	0,042	0,042	0,042	0,042	0,042	0,042
Mão-de-obra	0,08	0,26	0,05	0,23	0,07	0,21
Energia	0,03	0,08	0,06	0,11	0,08	0,05
Materiais auxiliares	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	0,06
Capital (Dep. Interest.)	0,39	0,25	0,31	0,34	0,23	0,27
Matérias-primas	0,31	0,34	0,30	0,33	0,33	0,29
Custo total	0,951	1,068	0,854	1,131	0,850	0,951

Fonte: HRIVANATZ (1991).

tratégia de combate à inflação. Esta reclamação tem sido feita persistentemente por segmentos empresariais de todos os setores da economia. As taxas de juros elevadas encarecem o produto nacional, pois os preços em geral embutem esses juros como custos financeiros. A comparação internacional mostra que se o custo do capital (juros e depreciação) no Brasil fosse igual ao da Coréia ou da Alemanha, o fio brasileiro seria o mais barato e, portanto, mais competitivo no plano internacional. No caso do tecido, caso o custo do capital no Brasil fosse semelhante ao da Alemanha, Coréia e Estados Unidos, o produto nacional também teria preços menores que seus concorrentes. Com relação ao algodão em pluma, isso se repete com grande nitidez e, caso os financiamentos agrícolas brasileiros fossem realizados nas mesmas bases dos norte-americanos e europeus, a pluma brasileira ampliaria seu já expressivo nível de custo mais baixo<sup>8</sup>.

Desse modo, em termos de custos, uma vez adotada uma política macroeconômica composta de taxas de juros semelhantes às praticadas internacio-

nalmente, o produto têxtil nacional seria competitivo tanto na forma de algodão em pluma como de fio ou tecido. Esse diferencial de juros, contudo, não impacta apenas na produção mas também no processo de comercialização. O financiamento das transações internas, realizado a juros vigentes no mercado interno (40% a.a), numa estrutura de mercado aberto, oferece grandes vantagens ao produto importado, cuja venda é financiada por prazos de 180 a 300 dias à taxa de juros de 9% ao ano, ou menores, em torno de 7,5% ao ano. Isso tem contribuído para intensas disputas no fluxo de produção de têxteis, pois os compradores de matéria-prima têm grande interesse em adquirir o produto estrangeiro.

No caso do algodão em pluma essa preferência ocorre em razão de que a fiação compra a matéria-prima, produz o fio, vende o produto ao industrial da etapa seguinte a um preço menor, dado que embute menos juros, e aplica a receita no mercado financeiro para depois vir a saldar a compra inicial. Enfim, opera todo o processo comprometendo parcela

menor de capital de giro e incorpora nos seus cálculos capitalistas os menores custos do capital. O produto nacional comprado a US\$70 cents/lb. custaria, em um ano, no mínimo US\$100 cents/lb. com a adição de custos financeiros básicos. O produto importado, adquirido ao mesmo preço, com a adição de 10% de despesas de internalização mais custo financeiro, custaria US\$84 cents/lb. no mesmo prazo. Isso explica o fato de os industriais reconhecerem que não compram algodão em pluma importado mas, sim, "financiamento", isto é, os benefícios financeiros da transação<sup>9</sup>.

A essa problemática da taxa de juros, que tem efeitos perversos sobre a política comercial em geral, soma-se o fato de que a abertura de mercado interno para os têxteis foi realizada sem a estruturação de um mecanismo eficiente de proteção do produto nacional frente às práticas de *dumping*. No mercado de pluma isso é representado pela prática de subsídios à produção por meio de vários mecanismos de políticas internas nos principais países produtores e exportadores mundiais, no caso os Estados Unidos e União Européia (UE). Em ambos os casos os preços recebidos pelos cotonicultores situam-se muito acima dos praticados nas transações internacionais de seus produtos, sendo essa diferença compensada pelo uso de vários instrumentos de políticas (GONÇALVES, 1993a). As estimativas para o caso europeu concentram-se na Grécia e Espanha e mostram não apenas a evolução mas também a magnitude desses subsídios, pois em 1992/93 representavam adicionais de remuneração aos cotonicultores em relação ao preço internacional de até 1,6 vez, no caso grego, e 1,7 vez, no caso espanhol (Tabela 8). As negociações da Rodada Uruguai do General Agreement of Trade and Tariffs (GATT), em vez de reduzir, cancelaram a manutenção desse nível de subsídios<sup>10</sup>.

A mudança no atual quadro das transações comerciais brasileiras exige que sejam minorados os impactos que prejudicam a competitividade do produto nacional, especialmente em razão de que, do ponto de vista macroeconômico, procuram-se saldos favoráveis às exportações para manter o nível das reservas internacionais que se configura em importante âncora da estabilização dos preços internos. A política de juros internos altos é considerada peça indispensável pelas autoridades monetárias para frear uma possível "bolha de consumo" no decorrer da administração do Plano de Estabilização Econômica.

Contudo, algumas medidas alternativas poderiam ser tomadas para colocar as transações comerciais em patamares aceitáveis, sem comprometer o processo de abertura de mercado. Uma delas seria conceber, para a produção têxtil, mecanismos de financiamento das compras internas de produto nacional com condições semelhantes às vigentes no mercado internacional. Uma outra seria instituir a obrigatoriedade de depósito, em dólar, no Banco Central, de todo o montante do valor da compra, incluindo os juros, no momento da internalização do produto. Essa sistemática, estabelecida recentemente para milho e arroz, tem o condão de eliminar as vantagens financeiras advindas do crédito internacional e, com isso, aumentar o interesse na compra do produto nacional.

As dificuldades estão em que, para a primeira alternativa, exige-se mobilização interna de recursos específicos, e talvez não disponíveis, pois o governo já encontra dificuldade em mobilizá-los para o crédito rural. Isso, contudo, poderia ser contornado com a possibilidade de as empresas tomarem crédito no exterior para compra interna de produto nacional. Quanto à segunda medida, ainda que operacionalmente mais simples, produzirá impacto nos preços, que passarão a embutir os maiores custos financeiros, decorrentes do financiamento interno da compra de produto nacional, a taxas de juros elevadas. Considerando que nenhuma medida será neutra, algum efeito ocorrerá inevitavelmente, mas os ganhos para o parque produtivo têxtil nacional serão grandes, amenizando os efeitos da atual política de juros.

Contudo, no âmbito de uma política comercial mais consistente em médio e longo prazos e de sua compatibilização com a manutenção da abertura de mercado, torna-se essencial a constituição do amplo aparato moderno de proteção do mercado interno contra as práticas de *dumping* e de garantia da qualidade do produto importado. Para tanto, exigem-se mecanismos ágeis de julgamento e decisão das denúncias de *dumping* por parte de empresas e de políticas de subsídios por parte dos países. Além disso, torna-se necessária a formulação de uma legislação comercial adequada que permita sanções comerciais de várias ordens, em função da prática de concorrência desleal detectada e comprovada. Ainda quanto à política comercial, as leis brasileiras de proteção fitossanitária e de qualidade são muito frágeis e fragmentadas, sendo necessária, por isso, sua alteração de maneira a constituir instrumentos eficazes de

garantia do patrimônio produtivo nacional e do consumidor interno. O desenvolvimento do aparato estatal para executar as políticas

TABELA 8 - Estimativas do Subsídio dos Preços de Algodão em Carvão na Comunidade Européia, 1985/86-1992/93

Safras	Preço guia adaptado <sup>1</sup>		Preços internacionais (US\$ cents por libra-peso) <sup>2</sup>	Subsídio estimado			
				Grécia		Espanha	
	Grécia	Espanha	Valor (US\$ cents por libra-peso)	%	Valor (US\$ cents por libra-peso)	%	
1985/86	94	127	49	45	92	78	160
1986/87	114	150	62	52	84	88	142
1987/88	130	181	72	58	80	109	150
1988/89	109	148	66	43	65	82	123
1989/90	127	157	82	44	54	74	90
1990/91	135	162	83	53	63	79	92
1991/92	182	198	63	119	188	135	214
1992/93	158	163	60	98	164	103	172

<sup>1</sup>Índice Outlook "A" do Liverpool Cotton Service.

<sup>2</sup>Preços recebidos pelos cotonicultores definidos na Política Agrícola Comum (PAC).

Fonte: International Cotton Advisory Committee (ICAC).

*antidumping*, de proteção fitossanitária da agricultura e de exigência de qualidade do produto importado, é uma necessidade premente, pois está muito aquém da inserção internacional da agricultura brasileira.

### 3 - POLÍTICA CAMBIAL

A inserção de uma nação no mercado internacional no tocante às transações comerciais é balizada pela política de câmbio que o país executa, pois define por quantas unidades da moeda nacional pode-se trocar a moeda estrangeira. A política cambial que determina essa relação não é neutra, pois pode favorecer ora as importações com moeda nacional sobrevalorizada, ora as exportações com moeda nacional desvalorizada. A administração do câmbio tem em conta inúmeras variáveis relacionadas com as contas externas, com os efeitos sobre os preços

internos e com o nível de atividade da economia. A importância do câmbio para a produção têxtil brasileira em particular, entretanto, está relacionada com seus efeitos na competitividade setorial.

A política cambial brasileira tem-se alterado, no tempo, em razão dos objetivos mais gerais da política econômica em execução em cada período. Entre 1947 e 1968 praticou-se uma política cambial calcada no privilégio da substituição de importações como incentivo ao desenvolvimento industrial e de serviços. Nessa fase, foram adotadas várias alterações no câmbio, ora totalmente fixo, ora mais flexível, com correções lentas e complementadas por quotas de contribuição e controles quantitativos. De qualquer modo, a política não favorecia as exportações e a renda agrícola (FREITAS FILHO et al., 1993). Nesse período as exportações de algodão brasileiras refletiam as condições do mercado internacional de pluma, alternando momentos favoráveis e desfavoráveis, mas

de qualquer modo conseguiam manter o mercado interno em face da proteção adotada com base em tarifas de importação altas.

No período de 1964 a 1982 houve uma reversão da política cambial em relação à praticada no período anterior, com ampliação das possibilidades de exportação, que passaram a ser estimuladas por taxas de câmbio mais favoráveis. Entretanto, a crise do petróleo, a alta das taxas de juros internacionais e as dificuldades das economias dos países desenvolvidos problematizaram essa política cambial, levando à sua reformulação (FREITAS FILHO et al., 1993). Nesse período as exportações de algodão são estimuladas, mas seus volumes relacionam-se diretamente com as condições do mercado externo, mantendo-se a proteção do mercado interno. As vendas ao exterior ganharam força sempre que a conjuntura do mercado internacional revelava sinais de escassez. Esse comportamento reflexo, contudo, não sofrerá a penalização da moeda nacional sobrevalorizada do período anterior.

No período de 1982 a 1990 tem-se a adoção de instrumental visando à unificação das taxas de câmbio, aproximando o mercado formal do informal de moedas estrangeiras (FREITAS FILHO et al., 1993). De qualquer forma, a obtenção de superávits cada vez maiores nas contas externas levaram à manutenção de taxas desvalorizadas, favorecendo nitidamente as exportações e penalizando as importações. Dentro dessa perspectiva, as vendas externas de algodão brasileiro foram enormemente estimuladas, enquanto as importações foram restringidas à compra de produtos não oferecidos pelo mercado interno, inclusive para a fabricação de têxteis para exportação.

A mudança que afetaria mais drasticamente o câmbio foi a adoção de taxas flexíveis a partir de março de 1990, quando o Banco Central do Brasil (BACEN) deixou de fixar o preço do dólar, que já vinha tendo sua correção atrasada desde janeiro. A concepção dessa mudança de postura é que o BACEN passou a decidir quanto queria e quanto poderia comprar e efetuava suas aquisições deixando que o mercado regulasse a taxa de câmbio. Como resultado dessa alteração, as cotações do dólar comercial sofrem queda abrupta, mudando de patamar, ficando nítido um nível de moeda nacional desvalorizada, no período anterior, e o nível de moeda nacional forte e valorizada, no período seguinte, quando se analisa a evolução do preço do dólar em moeda nacional em relação à dos preços internos das mercadorias em ge-

ral (MARGARIDO et al., 1995). No período recente, as enormes reservas cambiais brasileiras permitiram não apenas a adoção da âncora cambial da nova moeda nacional mas também ao BACEN responder aos ataques especulativos contra o real (R\$), intervindo no mercado de câmbio sempre que necessário. Fica, portanto, bem caracterizada a posição estratégica do ponto de vista macroeconômico, representada pela política cambial no momento atual.

A análise do comportamento do câmbio desde a implantação da nova moeda nacional, em julho de 1994, mostra um período de apreciação cambial desde então. Da paridade unitária R\$/US\$, em função das elevadas taxas de juros internos e do ingresso de capitais de curto prazo, tem-se excesso de oferta de moeda estrangeira e queda de suas cotações. A sobrevalorização da moeda nacional desestimula as exportações, elevando o preço do produto nacional, e estimula as importações de algodão, barateando o produto estrangeiro. Os preços do algodão em pluma aumentaram 1,9% em dólar no mercado internacional, de julho a dezembro de 1994, mas em moeda nacional mostraram expressiva queda de 28,9% no mesmo período. Assim, ainda que a preços internacionais crescentes, pode-se ter preços internos do produto estrangeiro cadentes pela apreciação do câmbio no período (SILVA & CARVALHO, 1995).

A evolução da cotação do dólar comercial mostra claramente essa profunda mudança na política cambial nos anos recentes. De R\$2,44/US\$ em 1985 reduz-se drasticamente para R\$1,07/US\$ em 1990, tem pequena apreciação ao alcançar R\$1,31/US\$ em 1992, apresentando nova queda até atingir R\$0,88/US\$ no início de 1995 (Tabela 9). Esse desempenho das médias anuais da cotação do dólar mostra nitidamente dois períodos com patamares distintos do câmbio. O primeiro corresponde aos anos 1985-87, quando, na busca de megasuperávits na balança comercial, a política cambial adotada foi de manutenção da moeda nacional desvalorizada, com níveis acima de R\$2,00/US\$. O segundo, que pode ser sintetizado no biênio 1993-94, em que o câmbio foi mantido em torno de R\$1,00/US\$, ou seja, a metade da taxa praticada no período anterior. Nos últimos meses contudo, as cotações têm-se mantido abaixo da paridade unitária entre a moeda nacional e a norte-americana. Nesse segundo período, que corresponde ao de abertura da economia brasileira, nota-se a necessidade de aumento da eficiência dos segmentos exportadores para manterem sua competitividade

externa. A pressão para que a taxa de câmbio se aproxime novamente da paridade unitária tem sido grande por parte desse e de outros segmentos atingidos pela entrada de produtos importados. E esse parece ser

o caminho, ainda que lento, da política cambial para os meses seguintes.

O impacto da política cambial sobre a

TABELA 9 - Evolução da Cotação do Dólar Comercial, Brasil, 1985-95

(em R\$/US\$) <sup>1</sup>													
Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	2,37	1,77	2,37	2,50	2,56	2,61	2,61	2,46	2,51	2,53	2,66	2,36	2,44
1986	2,26	2,27	2,30	2,31	2,30	2,29	2,28	2,25	2,22	2,21	2,18	2,09	2,25
1987	2,01	2,03	2,04	1,93	1,94	2,00	2,08	2,09	2,05	1,98	1,91	1,89	2,00
1988	1,81	1,81	1,81	1,74	1,77	1,72	1,72	1,74	1,67	1,66	1,66	1,64	1,73
1989	1,63	1,60	1,54	1,48	1,43	1,36	1,41	1,34	1,27	1,25	1,20	1,21	1,39
1990	1,08	1,06	0,91	1,05	1,04	1,05	1,08	1,03	0,97	1,07	1,18	1,27	1,07
1991	1,33	1,26	1,22	1,23	1,24	1,24	1,21	1,19	1,18	1,28	1,29	1,34	1,25
1992	1,34	1,33	1,35	1,38	1,35	1,33	1,33	1,29	1,25	1,25	1,26	1,26	1,31
1993	1,23	1,24	1,22	1,22	1,19	1,18	1,17	1,15	1,13	1,14	1,13	1,12	1,18
1994	1,11	1,10	1,05	1,07	1,08	1,07	1,13	1,06	1,00	0,96	0,93	0,89	1,04
1995	0,87	0,86	0,89	0,89	-	-	-	-	-	-	-	-	0,88

<sup>1</sup>Valores constantes de março de 1995 pelo IGP-DI, da FVG.

Fonte: Elaborada a partir de cotações da Revista Suma Econômica.

competitividade do algodão em pluma brasileiro deve ser realizado inserindo-o no processo de abertura do mercado interno como um todo. Assim, agregando as tarifas de importação prevalentes em cada período, pode-se calcular a taxa de câmbio efetiva para o algodão em pluma, pois esta reflete as condições de internalização do produto importado. No início do período de 1985 até 1989, pela prática de moeda nacional desvalorizada com elevadas tarifas de importação, a taxa de câmbio efetiva enfrentada pelo importador partiu de R\$3,78/US\$ em 1985, nível que decresceu abruptamente com a adoção de tarifas nulas a partir de 1990, concomitantemente com a sobrevalorização da moeda nacional, com a adoção do câmbio flexível (Tabela 10). Desse modo, o impacto em termos de favorecimento das importações foi duplo e decorre não apenas da adoção de tarifas de importações nulas, mas, em grande parte, também, das

mudanças da política cambial. Portanto, essa conjunção de fatores responde pelo barateamento das importações, ou seja, esse fato é reflexo do processo de abertura do mercado interno.

O exportador brasileiro de algodão em pluma, que, vendendo seu produto pela cotação média do mercado internacional, receberia sempre acima de R\$106 centavos, também no período de 1985 a 1988, passaria a receber R\$69 centavos em 1983, o nível mais baixo, pois mesmo com as condições de câmbio atuais as cotações internacionais maiores garantiriam preços de R\$90 centavos no início de 1995 (Tabela 11). Se por um lado isso revela uma redução drástica de remuneração das exportações de algodão brasileiro, por outro, mostra que, sem proteção em períodos normais, o algodão brasileiro é competitivo. Isso porque, excetuando-se as conjunturas de preços reduzidos do período de 1992 a 1993, em que a desova

de estoques, por políticas de subsídio à exportação dos principais produtores mundiais, reduziu as cotações para pouco mais de R\$70 centavos/lb., preços em torno de R\$80 centavos/lb. remunerariam

adequadamente a exportação brasileira.

Os importadores de algodão em pluma tiveram um grande estímulo, pois, enquanto haviam

TABELA 10 - Evolução da Taxa de Câmbio Efetiva<sup>1</sup> para Algodão em Pluma, Brasil, 1985-95  
(em R\$/US\$)<sup>2</sup>

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	3,67	2,74	3,67	3,87	3,97	4,05	4,04	3,82	3,89	3,91	4,13	3,66	3,78
1986	3,51	3,52	3,56	3,58	3,57	3,55	3,53	3,48	3,44	3,43	3,38	3,24	3,48
1987	3,11	3,15	3,16	2,99	3,01	3,09	3,23	3,24	3,17	3,07	2,96	2,92	3,09
1988	2,81	2,81	2,80	2,70	2,74	1,89	1,89	1,91	1,83	1,83	1,83	1,80	2,24
1989	1,79	1,76	1,69	1,63	1,57	1,50	1,55	1,48	1,40	1,38	1,20	1,21	1,51
1990	1,08	1,06	0,91	1,05	1,04	1,05	1,08	1,03	0,97	1,07	1,18	1,27	1,07
1991	1,33	1,26	1,22	1,23	1,24	1,24	1,21	1,19	1,18	1,28	1,29	1,34	1,25
1992	1,34	1,33	1,35	1,38	1,35	1,33	1,33	1,29	1,25	1,25	1,26	1,26	1,31
1993	1,23	1,24	1,22	1,22	1,19	1,18	1,17	1,15	1,13	1,14	1,13	1,12	1,18
1994	1,11	1,10	1,05	1,07	1,08	1,07	1,13	1,06	1,00	0,96	0,93	0,89	1,04
1995	0,87	0,86	0,89	0,89	-	-	-	-	-	-	-	-	0,88

<sup>1</sup>Câmbio efetivo representa valor do câmbio acrescido da tarifa de importação vigente em cada mês.

<sup>2</sup>Valores constantes de março de 1995 pelo IGP-DI, da FGV.

Fonte: Dados básicos da Revista Suma Econômica e SINDITÊXTIL/ABIT.

TABELA 11 - Preço Recebido Internamente pelo Exportador de Algodão em Pluma Brasileiro de Acordo com Estimativa Baseada no Câmbio Normal, 1985-95  
(em R\$ centavos/libra-peso)<sup>1</sup>

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	168	121	159	165	167	164	159	140	134	123	128	114	146
1986	117	124	120	112	105	94	85	83	97	113	115	127	108
1987	132	134	129	126	146	158	173	181	171	151	145	142	149
1988	131	122	120	115	116	118	109	101	94	96	98	100	110
1989	103	101	101	109	110	107	116	111	104	103	99	94	106
1990	80	82	72	85	84	86	90	84	78	88	98	107	86
1991	111	107	102	102	104	104	98	87	83	87	82	82	96
1992	79	75	75	81	82	85	87	77	70	66	67	68	76
1993	71	75	75	74	71	69	70	64	66	62	62	67	69
1994	77	88	86	90	93	92	92	81	75	71	72	77	83

<sup>1</sup>Índice de Outlook "A" do Liverpool Cotton Service (média dos cinco menores de dez tipos selecionados de algodão), convertidos em R\$ pelo câmbio comercial.

Fonte: Dados básicos da WORLD COTTON SITUATION (1993-95).

pago os elevados preços acima de R\$142 centavos/lb., no período 1985 a 1988, em que as compras externas eram proibitivas, chegaram a adquirir algodão a R\$69 centavos em 1993, embora esse patamar tenha-se elevado para R\$90 centavos no começo de 1995 (Tabela 12). Esse comportamento dos preços mostra toda a extensão da problemática inerente à gestão da abertura comercial. Isso porque, os dois anos em que vigoraram os preços mais baratos da matéria-prima importada, 1992 e 1993, com cotações pouco maiores que R\$70 centavos/lb., foram também aqueles em que os subsídios às exportações norte-americanas e européias foram praticados com maior vigor. Ou seja, são privilégios passageiros de uma conjuntura de desova de estoques que não se repetirão nos anos seguintes, pois não é objetivo dos países exportadores subsidiar indefinidamente consumidores de outros países em níveis tão elevados. A conjuntura altista do período recente já pressiona consistentemente os custos industriais, exigindo a reversão da visão a respeito do produto nacional.

Em outras palavras, a abertura do mercado interno para produzir os efeitos desejáveis em nível da estrutura produtiva deve prover-se de mecanismos capazes de impedir que essas práticas de *dumping* nas conjunturas de desova de estoques desestruturem a produção nacional. Outro aspecto importante é que a nova política cambial atingiu diretamente a rentabilidade da exportação, cortando os níveis excessivos de estímulo, mas não seria impeditiva da competitividade do algodão em pluma brasileiro no mercado externo se fosse mantida próxima da paridade unitária R\$/US\$. As relações dos preços externos e internos refletem bem essa condição, mantendo-se acima de 1 na maioria dos anos do período 1985 a 1995. Exatamente nos anos em que os preços externos são menores que os internos, têm-se estoques internacionais elevados a desovar e a ação das políticas para esse fim (Tabela 13). As importações também são um instrumento importante, pois reduziram o patamar dos custos de internalização do produto estrangeiro, fazendo com que essa paridade refletisse níveis mais próximos do

potencial efetivo de competitividade do produto nacional, que não necessita de proteção cambial para manter-se e até mesmo aumentar sua participação no mercado interno, desde que não submetido à concorrência com produtos subsidiados nos países de origem (Tabela 14).

A avaliação da queda dos preços internos do algodão em pluma sobre as demais etapas da produção têxtil pode revelar até onde os consumidores nacionais foram beneficiados por esse processo. O índice de preços do tecido e do fio natural no atacado tem queda de 51 pontos no período 1985-92, quando atinge seu nível mais baixo, mas reverte essa tendência ao crescer 33 pontos até 1995 (Tabela 15). Esse comportamento recente mostra um descolamento da evolução dos preços do tecido e do fio natural em relação ao algodão em pluma. O índice de paridade de preços do tecido e fio com o do algodão em pluma apenas em 1987 pode configurar uma apreciação maior da matéria-prima em relação ao produto final. Em todos os demais anos, ou a paridade fica próxima da unidade (índice 100) ou mostra-se favorável ao tecido e fio. No último quadriênio esse descompasso refletiu-se em paridades crescentes, favorecendo sempre o tecido e o fio, o que resulta em aumento da rentabilidade desse segmento em relação aos produtores de algodão em pluma (Tabela 16). Fica consubstanciado nesse comportamento o poder de mercado da indústria de Fiação e Tecelagem, que pode repassar para trás os ônus do ajustamento e, principalmente, tem conseguido elevar sua rentabilidade no período crescente com preços maiores proporcionalmente aos da matéria-prima, que refletem *markups* brutos substancialmente mais elevados.

Avançando ainda mais nas etapas de produção têxtil, a verificação da evolução dos índices de preços de vestuário ao consumidor mostra a manutenção em níveis superiores a 100 no período 1985-90, queda para níveis abaixo desse patamar no triênio 1991-93, e volta aos níveis ocorridos na metade dos anos 80 no biênio 1994-95. Mais propriamente, a indústria de confecções reajustou expressivamente seus

preços quando da entrada em circulação da nova moeda nacional em julho (Tabela 17). No período 1985-95 como um todo os consumidores brasileiros não foram beneficiados com a queda expressiva dos preços do algodão em caroço e em pluma verificada no período, pois os níveis de preços dos vestuários

mantiveram seus patamares, ainda que a matéria-prima tenha barateado. A paridade entre os preços do vestuário e do tecido e fios naturais mostra-se oscilante no período 1985-95, com crescimento entre 1985 e 1991, queda abrupta em 1992, seguida de no-vo aumento (Tabela 18). Em outras palavras, os pre-

TABELA 12 - Preço Pago Internamente pelo Importador de Algodão em Pluma do Mercado Mundial, de Acordo com Estimativa Baseada no Câmbio Efetivo, 1985-95

(em R\$ centavos/libra-peso) <sup>1</sup>													
Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Maio	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	261	188	246	256	259	255	247	218	208	191	198	177	226
1986	182	192	186	174	162	146	132	129	150	176	179	196	167
1987	204	207	200	195	227	245	269	281	265	234	225	220	231
1988	202	190	186	178	179	130	120	111	104	106	107	110	142
1989	113	111	111	120	121	118	128	123	114	113	99	94	115
1990	80	82	72	85	84	86	90	84	78	88	98	107	86
1991	111	107	102	102	104	104	98	87	83	87	82	82	96
1992	79	75	75	81	82	85	87	77	70	66	67	68	76
1993	71	75	75	74	71	69	70	64	66	62	62	67	69
1994	77	88	86	90	93	92	92	81	75	71	72	77	83
1995	83	86	99	-	-	-	-	-	-	-	-	-	90

<sup>1</sup>Índice de Outlook "A" do Liverpool Cotton Service (média dos cinco menores de dez tipos selecionados de algodão), convertidos em R\$ pela Taxa de Câmbio Efetiva.

Fonte: Dados básicos da WORLD COTTON SITUATION (1993-95).

TABELA 13 - Relação de Preços Externo/Interno de Algodão em Pluma para o Exportador, 1985-95

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Maio	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	1,27	1,30	1,14	1,03	1,10	1,11	1,06	0,97	0,87	0,84	0,83	0,82	1,02
1986	0,80	0,89	1,05	0,87	0,86	0,79	0,69	0,66	0,73	0,80	0,78	0,85	0,81
1987	0,97	1,16	1,28	1,07	1,30	1,35	1,42	0,93	0,78	0,83	0,91	0,89	1,03
1988	0,86	0,83	0,89	0,93	0,85	1,01	1,05	1,08	1,09	0,93	0,90	0,93	0,93
1989	1,00	1,10	1,13	1,10	0,85	0,89	0,93	0,83	0,69	0,73	0,75	0,92	0,89
1990	0,75	0,99	1,15	1,41	0,98	1,03	1,06	0,93	0,94	1,14	1,38	1,64	1,08
1991	1,25	1,28	1,12	1,18	1,26	1,26	1,21	1,11	1,12	1,03	1,19	1,10	1,18

1992	0,94	0,99	1,11	1,20	1,27	1,19	1,11	0,97	0,91	0,83	0,79	0,76	0,99
1993	0,75	0,83	0,90	0,89	0,90	0,95	1,01	0,92	1,00	0,97	0,97	1,03	0,91
1994	1,05	1,17	1,10	1,13	1,18	1,20	1,13	1,04	0,96	0,91	0,88	1,02	1,06
1995	1,08	1,14	1,31	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,18

Fonte: BM&F e USDA.

TABELA 14 - Relação de Preços Externo/Interno de Algodão em Pluma para o Importador, 1985-95

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	1,97	2,01	1,76	1,59	1,70	1,72	1,65	1,50	1,35	1,31	1,28	1,28	1,58
1986	1,24	1,37	1,62	1,34	1,33	1,23	1,07	1,03	1,13	1,24	1,22	1,31	1,26
1987	1,50	1,80	1,99	1,66	2,01	2,09	2,20	1,44	1,21	1,29	1,40	1,38	1,59
1988	1,34	1,28	1,38	1,44	1,32	1,11	1,16	1,19	1,20	1,02	0,99	1,03	1,21
1989	1,10	1,21	1,24	1,21	0,93	0,98	1,03	0,91	0,76	0,80	0,75	0,92	0,97
1990	0,75	0,99	1,15	1,41	0,98	1,03	1,06	0,93	0,94	1,14	1,38	1,64	1,08
1991	1,25	1,28	1,12	1,18	1,26	1,26	1,21	1,11	1,12	1,03	1,19	1,10	1,18
1992	0,94	0,99	1,11	1,20	1,27	1,19	1,11	0,97	0,91	0,83	0,79	0,76	0,99
1993	0,75	0,83	0,90	0,89	0,90	0,95	1,01	0,92	1,00	0,97	0,97	1,03	0,91
1994	1,05	1,17	1,10	1,13	1,18	1,20	1,13	1,04	0,96	0,91	0,88	1,02	1,06
1995	1,08	1,14	1,31	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,18

Fonte: BM&F e USDA.

TABELA 15 - Evolução do Índice<sup>1</sup> de Preços de Tecidos e Fios Naturais no Atacado, Brasil, 1985-95

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	100	100	101	106	110	113	115	111	112	115	112	110	109
1986	108	102	110	95	95	94	93	92	91	90	88	84	95
1987	79	80	87	84	85	85	83	81	89	99	101	98	88
1988	98	94	95	92	94	92	92	95	95	95	92	92	94
1989	92	86	83	79	74	70	80	85	90	99	96	94	86
1990	88	83	75	73	69	73	74	74	76	74	69	68	75
1991	67	59	57	59	61	62	60	62	62	57	54	59	60

1992	56	57	58	59	57	57	57	58	56	58	59	61	58
1993	66	66	65	67	67	67	66	67	65	65	62	61	65
1994	85	85	86	86	85	85	100	97	95	93	93	90	90
1995	90	91	90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	91

<sup>1</sup>Índice simples, base janeiro de 1985=100, valores constantes de março de 1995 pelo IGP-DI.

Fonte: Dados básicos da Fundação Getúlio Vargas.

TABELA 16 - Evolução do Índice<sup>1</sup> de Paridade entre os Índices de Preços de Tecido e Fio Natural e o Índice de Preços de Algodão em Pluma, Brasil, 1985-95

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	100	142	96	87	96	101	102	101	96	104	97	105	102
1986	98	97	126	97	103	105	101	96	90	84	79	75	96
1987	77	92	115	94	100	96	90	55	54	73	84	81	84
1988	85	84	94	99	91	104	117	134	147	122	112	114	109
1989	119	125	123	106	76	77	85	84	80	93	97	123	99
1990	109	133	159	161	106	117	115	109	121	128	130	140	127
1991	100	93	82	90	98	99	99	106	111	89	105	104	98
1992	87	100	113	115	117	104	98	96	97	96	92	90	100
1993	92	97	103	106	111	123	126	127	130	133	129	125	117
1994	155	149	145	144	142	147	163	165	161	158	152	158	153
1995	155	159	159	-	-	-	-	-	-	-	-	-	158
Média	107	115	120	110	104	107	110	108	109	108	108	111	124

<sup>1</sup>Índice simples, base janeiro de 1985 = 100, valores constantes de março de 1995 pelo IGP-DI.

Fonte: BM&F e USDA.

TABELA 17 - Evolução do Índice<sup>1</sup> de Preços de Vestuário para o Consumidor, Brasil, 1985-95

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	100	103	104	108	115	121	122	118	118	121	118	116	114
1986	111	108	112	115	120	120	120	119	119	120	120	115	117
1987	109	105	104	103	94	94	95	99	106	113	117	118	105

*Informações Econômicas*, SP, v.25, n.11, nov. 1995.

1988	116	111	104	107	106	105	104	102	102	103	104	105	106
1989	110	111	115	124	137	134	129	128	141	134	142	136	129
1990	112	103	88	100	113	120	121	118	117	115	108	102	110
1991	92	82	80	89	98	99	99	96	92	85	80	75	89
1992	68	62	60	61	65	67	67	64	60	61	64	53	63
1993	79	78	77	79	87	94	95	93	93	93	96	98	88
1994	95	90	82	84	92	99	124	121	121	120	120	118	105
1995	117	117	112	-	-	-	-	-	-	-	-	-	115

<sup>1</sup>Índice simples, base janeiro de 1985=100, valores constantes de março de 1995 pelo IGP-DI.

Fonte: Dados básicos da Fundação Getúlio Vargas.

TABELA 18 - Evolução do Índice de Paridade entre os Índices<sup>1</sup> de Preços de Vestuário para o Consumidor e o Índice de Preços de Tecido e Fio Natural no Atacado, Brasil, 1985-95

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Média
1985	100	103	102	102	105	106	106	106	106	105	105	106	104
1986	103	106	102	121	126	128	128	130	131	133	136	136	123
1987	139	131	120	124	111	110	114	123	119	114	115	120	120
1988	119	118	109	115	113	114	113	108	107	108	112	113	113
1989	120	129	138	155	185	192	161	150	157	136	147	144	151
1990	128	124	117	136	164	164	164	158	153	155	156	149	147
1991	137	139	140	151	161	161	164	154	148	150	147	128	148
1992	122	109	103	105	114	117	116	112	107	106	110	86	109
1993	120	119	118	119	131	140	144	139	143	144	154	161	136
1994	112	106	95	97	108	117	125	125	126	129	129	130	116
1995	130	128	124	-	-	-	-	-	-	-	-	-	127

<sup>1</sup>Índice simples, base janeiro de 1985=100, valores constantes de março de 1995 pelo IGP-DI.

Fonte: Dados básicos da Fundação Getúlio Vargas.

ços do vestuário em nível do consumidor no período mais recente cresceram mais que proporcionalmente em relação ao tecido e ao fio, que, por sua vez, haviam crescido mais que os preços do algodão em pluma.

Em síntese, a política cambial brasileira,

como componente do processo de abertura da economia à competição internacional, favoreceu as importações e provocou a queda expressiva dos preços internos do algodão em caroço e em pluma. Esses segmentos, especialmente o primeiro, responderam com eficiência aos desafios do ajustamento, com

reduções expressivas de seus custos e, ainda, puderam manter-se competitivos a preços cadentes. Sem os mecanismos de subsídios à exportação, os preços internacionais de anos normais configuram grande competitividade ao algodão em pluma brasileiro. Entretanto, esse ajuste revela-se parcial, pois só foi realizado pelos segmentos a montante da produção têxtil. As etapas a jusante não repassaram aos consumidores as reduções de preços das matérias-primas que permitiram obter produtos a custos menores. Assim, se o objetivo da política de abertura de mercado era a redução dos preços ao consumidor, tal meta não se concretizou. Seu único resultado deu-se no campo, onde a cotonicultura sofreu os impactos mais fortes desse processo.

Esse resultado revela também a estrutura de mercado da produção têxtil, que se concentra enormemente à medida que caminha para o produto final. E, nessa conformação, as empresas industriais de tecelagem e de confecção com maior poder de mercado têm a possibilidade de repassar o ônus do ajustamento para as duas pontas do processo: cotonicultores e consumidores. A estrutura oligopólica dessas indústrias permitiu a essas empresas absorver a grande parcela dos benefícios das políticas recentes e, com isso, fortalecer ainda mais seu poder econômico. As alterações no câmbio e na política comercial em geral favoreceram essa estratégia. Quanto à cotonicultura e algodoeira, os efeitos da política cambial recente podem ser perfeitamente suportáveis, mantido o câmbio próximo da paridade unitária R\$/US\$. Esses segmentos são competitivos desde que não tenham de enfrentar concorrência com produtos subsidiados. A resposta a isso, contudo, não deve vir do câmbio, que é um instrumento genérico de política comercial, mas da estruturação de mecanismos *antidumping*, que podem ser usados em casos específicos e são mais eficazes em termos de resultados.

#### 4 - POLÍTICA TRIBUTÁRIA

A questão tributária brasileira apresenta aspectos de enorme complexidade, que devem ser tratados com profundidade, o que fugiria ao escopo deste estudo. Serão destacados aqui os aspectos mais gerais e que influenciam diretamente a competitividade do produto nacional. A estrutura tributária incidente sobre a agricultura brasileira tem como principais impostos indiretos o Imposto sobre Circulação de

Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS-PIS), de competência federal. O ICMS tem como alíquota média, em geral, 11,3%, quando calculada por dentro, e 13,07%, quando calculada por fora. O algodão está nesse patamar, pois produtos de nítida concentração comercial em agroindústrias e portos pagam taxas superiores aos produtos atomizados e perecíveis (LICIO coord., 1994).

A COFINS-PIS incide, desde a primeira operação de produtos agrícolas, para a pessoa jurídica, ficando isenta a pessoa física. Para fluxos de produção em que a venda é oligopolizada, a carga potencial dessa contribuição previdenciária seria de 12,30% e de 15,90% para tomadores de preços. No conjunto do ICMS e Contribuição Social, a carga tributária potencial bruta sobre produtos da agricultura varia, na média, de 25% a 36,5%, o que corresponde a aproximadamente 20% do Produto Interno Bruto (PIB) da agricultura, considerando o fluxo até o consumidor (LICIO coord., 1994). Trata-se de carga elevada, mas desviada em volumes expressivos pelos vários mecanismos de sonegação, que, entretanto, são mais difíceis de serem operados por produtos de nítida concentração em agroindústrias, como algodão e têxteis.

Essa tributação é baseada no princípio de que o fato gerador é o local de origem da transação. Assim, criou-se, entre os estados brasileiros, um enorme conflito federativo derivado da presença do ICMS nas transações interestaduais. De acordo com um ponto de vista, os "estados exportadores" (os ricos) seriam beneficiados em detrimento dos "estados importadores" (os pobres), agravando os desequilíbrios regionais. Para eliminar o problema, tem-se dado uma luta acirrada entre as unidades da Federação no sentido de equilibrar as operações. Como isso, penalizam-se os agentes do núcleo do processo de comercialização, e a sonegação tem sido inevitável (LICIO coord., 1994).

Além disso, tem-se um outro conflito, entre os estados "industrializados" e os "não industrializados". Na década de 80, vários "estados não industrializados" adotaram inúmeras ações de benefícios tributários para atrair investimentos e, com isso, retirar indústrias dos "estados industrializados". Para isso, utilizaram-se os créditos de impostos e o alargamento dos prazos de recolhimento para inversões produtivas. Tais mecanismos, num contexto de inflação e de taxas

de juros elevadas, configuraram-se em enormes subsídios sem perdas de receita para o estado adotante, em detrimento da unidade da Federação industrializada que cedeu essa indústria. A resposta por parte desta tem sido a taxação dos produtos com origem nos estados que praticam essa política. Por exemplo, muitas indústrias saíram de São Paulo e, em vez de comprarem novos equipamentos, desmontaram suas fábricas e remontaram-nas nesses "paraísos fiscais"<sup>11</sup>.

A tributação direta sobre a agricultura brasileira é muito pequena. Os principais impostos são o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto de Renda (IR). O ITR sobre a propriedade, domínio ou posse do imóvel como fato gerador, é calculado sobre o valor da terra nua. A progressividade no tempo para imóveis que persistam ociosos não tem sido efetiva, pois os valores venais têm sido mantidos baixos em razão da pressão política dos proprietários de terra, que têm conseguido derrubar propostas de correção. A sonegação tem-se mostrado alta, pois a penalização é praticamente inexistente. Em 1990, apenas 34,41% do imposto foi efetivamente pago. O ITR configura-se, assim, como objetivamente nulo (LICIO coord., 1994).

A tributação da renda agrícola com base no IR foi regulamentada com base na Lei nº 8.023/90, eliminando incentivos existentes na legislação desde 1969. Isto se deu no sentido de elevar a carga tributária sobre a agropecuária. Contudo, os mecanismos declaratórios vigentes não produziram a elevação esperada das receitas dessa fonte (LICIO coord., 1994). Por outro lado, como atividade dispersa a fiscalização torna-se efetiva apenas para agricultores inseridos nos mercados mais desenvolvidos e, principalmente, para os que atuam no mercado financeiro e possuem empresas organizadas. Para a grande massa que atua na agricultura como pessoa física, os mecanismos de burla ainda são em número elevado.

Desse modo, no tocante à agricultura o sistema tributário brasileiro incide pouco sobre a propriedade da terra. Essa baixa tributação em nada tem contribuído para a utilização produtiva de vastas extensões de terra, e seu impacto sobre a modernização das atividades é reduzido. Ao contrário, ao contribuir para a elevação especulativa do preço da terra, tem resultado em distorções, como a pecuarização de áreas do Centro-Sul, onde os preços são mais altos, e em migração da produção para o Centro-Oeste. Não é sem razão que o Estado de São Paulo, o mais industrializado do País, tem a área de lavouras

estagnada, quando ainda existem em seu território onze milhões de terras ocupadas com pastagens que seriam de excelente uso agrícola. A renda agrícola fica praticamente imune à tributação, dados os baixos valores lançados, configurando um quadro de quase inexistência de tributação direta.

A questão central é que o sistema tributário incidente sobre a agricultura é estruturalmente inadequado, com maior incidência dos impostos indiretos que, ou são pagos pelo consumidor pelo mecanismo de repasse nos preços, ou são transferidos para as exportações, prejudicando a competitividade destas em razão da "exportação de impostos". As mudanças nesse campo exigem alteração profunda do sistema tributário, cuja urgência todos reconhecem mas que esbarraria em fortes interesses. Entretanto, considerando os aspectos gerais de inúmeras propostas que têm surgido, podem ser elencadas algumas alternativas que se refletiriam positivamente sobre a competitividade.

O ITR, praticamente inexistente na sistemática atual, seria substituído por um Imposto sobre o Patrimônio de maior abrangência e tarifas mais elevadas, taxando mais pesadamente e com progressividade o patrimônio acumulado em terras. A mudança abrangeria, também, maior taxação sobre a renda agrícola correspondente ao lucro empresarial e à renda fundiária, eliminando os vários mecanismos de abatimento e de redução da base de cálculo do Imposto de Renda (IR). A reordenação do perfil da tributação seria realizada através da adoção de tributos diretos progressivos sobre o patrimônio fundiário, sobre a renda agrícola e da revisão da tributação indireta com a diminuição de alíquotas e base de cálculo, eliminando a tributação excessiva do produto.

No tocante à contribuição social, a tributação incidiria sobre o faturamento da empresa, que, na agricultura, recai sobre o valor da produção. Visando evitar evasões de receita, poderia ser utilizada uma estimativa do valor da produção para cada microrregião, de maneira compatível com o cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade. Por outro lado, deveria ser revista toda a legislação referente ao trabalhador rural, desgravando os contratos de trabalho no campo e principalmente reduzindo o temor que os conflitos trabalhistas geraram no empresário rural, possibilitando o crescimento do emprego formal, bem como de outras formas de contratação de trabalhadores.

Na sistemática atual, o ponto básico da

inadequação do sistema tributário na agricultura relaciona-se com a tributação indireta do produto agrícola por meio do ICMS. Nesse quadro, o perfil das alíquotas é crucial. A possibilidade de serem utilizadas alíquotas diferenciadas para diversos produtos é um instrumento importante de política fiscal. Essas tarifas incidentes sobre os principais produtos agrícolas devem ser, contudo, reduzidas a patamares bem inferiores. A tributação indireta poderia ser realizada com a unificação do ICMS e do IPI num único Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), pago no destino, e pela criação de um Imposto sobre o Comércio Exterior (ICE). O pagamento do IVA no destino e não na origem, como é o ICMS atual, facilitaria a cobrança e a fiscalização dos equipamentos varejistas dos grandes centros e, ainda, constituiria um freio à guerra fiscal, pois os mecanismos utilizados de créditos de impostos e alargamento dos prazos de recolhimento seriam inócuos<sup>12</sup>.

O recolhimento do IVA no destino permitiria a criação do Imposto sobre o Comércio Exterior (ICE), incidindo tanto nas importações como nas exportações. A exportação seria isenta do IVA, mas sujeita ao ICE. Assim, tem-se um poderoso instrumento de política econômica comercial, pois quando o objetivo fosse exportar, seria utilizada a alíquota nula. Na possibilidade de desabastecimento seria adotada uma alíquota compatível com a retenção da quantidade necessária ao mercado interno. Por outro lado, nas importações as alíquotas poderiam atender à exigência de proteção da produção nacional, em casos de produtos estrangeiros subsidiados em países de origem, ou seriam nulas, se o objetivo fosse a redução dos preços internos. Os produtos importados estariam sujeitos ao IVA e à tributação no destino, na ponta da comercialização, equalizando o tratamento dado a esses produtos em relação aos similares nacionais.

Essa discussão para a tributação mais geral, ainda que não realizada especificamente para a produção têxtil, impacta sobre esta de maneira direta. Trata-se de linhas gerais que necessariamente devem ser aprofundadas com a adoção de vários mecanismos operacionais. É importante realçar, contudo, que a questão tributária no Brasil tem gerado soluções técnicas de inegável qualidade. A adoção de uma ou outra proposta, entretanto, tem esbarrado num ponto fundamental: a força dos interesses atingidos com a efetivação da mudança. Trata-se, pois, mais de uma questão política que econômica.

## 5 - POLÍTICA AGRÍCOLA TRADICIONAL: CRÉDITO E PREÇOS

A política agrícola brasileira historicamente tem privilegiado o crédito rural como seu principal instrumento. Esse desenho de política agrícola desenvolveu-se a partir da metade dos anos 60, tendo um período de auge no final dos anos 70, quando se deu uma profunda mudança da base técnica da agropecuária brasileira, denominada modernização da agricultura. A cotonicultura, como atividade em que o produto estava intimamente ligado à pauta de exportação, foi enormemente beneficiada nesse processo, recebendo parcelas expressivas de recursos. Ao lado da modernização da agropecuária estavam também em execução políticas de expansão da agroindústria de processamento no Brasil, ou seja, a industrialização da agricultura (GONÇALVES & FONSECA, 1994).

A aplicação de recursos governamentais no financiamento de atividades agropecuárias, que no início da década de 70 atingia somas em torno de US\$8 bilhões, cresceu de forma significativa até atingir cerca de US\$37 bilhões no final da década (GONÇALVES & FONSECA, 1994). Desde então tem ocorrido contínua redução dos valores aplicados, que, em 1994, estiveram em torno de US\$5 bilhões, nível muito inferior ao anterior. Na fase áurea o acesso ao crédito rural esteve atrelado à prática de um determinado padrão tecnológico, consubstanciando-o num poderoso instrumento de modernização da agricultura.

O principal componente desse "pacote tecnológico" era a utilização de insumos modernos, como adubos, defensivos e tratores, o que tornou o crédito uma importante alavanca da demanda desses insumos industriais, cujas plantas produtivas estavam sendo ampliadas e internalizadas no contexto da execução do II Plano de Desenvolvimento Nacional (II PND), exatamente no período de auge do crédito rural. Portanto, não há como entender a modernização da agropecuária brasileira desvinculada do processo de industrialização. As indústrias de bens de capital para a agricultura e de agroprocessamento de produtos agrícolas e de insumos estavam sendo estimuladas, e o crédito rural, ao impulsionar a modernização, era apenas elemento de uma política econômica mais geral.

Um outro aspecto que pode caracterizar as

duas fases do crédito rural diz respeito às taxas de juros praticadas. No período áureo da década de 70, as taxas de juros reais eram negativas, o que configurava uma política de crédito subsidiado, reforçando ainda mais seu papel como elemento alavancador da modernização. Na fase de declínio, que teve início nos anos 80, os subsídios foram radicalmente reduzidos e posteriormente eliminados dos contratos de crédito rural, que entra a década de 90 praticando juros reais positivos, ainda que com alguns mecanismos de proteção regional e mesmo de tipos de agricultores. Ainda assim, essas exceções são amplamente minoritárias no quadro geral da aplicação de recursos<sup>13</sup>. Essa alteração na estrutura da política de crédito rural está associada ao esgotamento do padrão de financiamento que sustentou o ciclo expansivo da década de 70, em face da realidade deficitária das contas governamentais.

Na evolução da agropecuária brasileira como um todo chama a atenção o seu desempenho nas décadas de 80 e 90, quando, sem o crédito rural subsidiado, alcançam-se segundas safras. Desse modo, não foram confirmadas as previsões de que com a eliminação do crédito rural como elemento base da política de modernização e expansão da agropecuária, esse segmento entraria em crise profunda, o que poderia comprometer todo o esforço realizado.

A ocorrência de situação contrária pode ser explicada por vários aspectos. Um deles decorre da profunda alteração na dinâmica da agropecuária, com a consolidação das indústrias de insumos e máquinas e da agroindústria de processamento. Isso fez com que esses segmentos passassem a determinar o ritmo da agropecuária, tanto para garantir demanda quanto para obter matéria-prima. Por outro lado, havia larga margem para que a agropecuária pudesse realizar um profundo ajustamento, e ela o fez a preços cadentes e oferta crescente em face do aumento da eficiência e produtividade que conformaram custos unitários decrescentes (GASQUES & VILLA VERDE, 1990).

O algodão, como atividade importante nas regiões agrícolas do Centro-Sul, onde localiza-se a principal base de produção brasileira, sofreu o mesmo processo, em decorrência das alterações na política de crédito rural, ajustando-se com base na produtividade e redução de custos desde o início dos anos 80. No Paraná, o número de contratos de crédito rural para custeio de algodão, que era de 18,7 mil e um montante de US\$100,6 milhões, em 1989, aumentou para 25,4 mil e US\$147,3 milhões, em 1991, mas reduziu-se

para 6,3 mil e US\$30,1 milhões em 1993. Até 1991, cresce o crédito de custeio para algodão, enquanto se retrai o crédito total para custeio agrícola, mas a partir dessa data a cotonicultura reduz suas tomadas mais rapidamente que o total. Na comercialização do algodão paranaense é clara a pressão por recursos nos momentos mais agudos da crise dos anos 90, ou seja, em 1989 e 1992, quando os preços despencam e muitos cotonicultores recorrem a esse mecanismo, visando obter preços maiores fora da época de colheita. A alternância de altos e baixos no crédito de comercialização de algodão contrasta com o crescimento verificado no total do crédito para comercialização agrícola no período (Tabela 19).

Em São Paulo o comportamento recente do crédito para algodão não foi diferente. Em 1989 eram 8,8 mil contratos, os quais repassaram US\$72,5 milhões de recursos para custeio, patamares que são mantidos até 1991, quando decrescem abruptamente, atingindo 4,2 mil e US\$29,2 milhões em 1993. No crédito de custeio agrícola total também se verifica redução do número de contratos e do volume de recursos aplicados. No tocante ao crédito de comercialização, tem-se uma concomitância de maior número de contratos e de recursos para algodão e do crédito agrícola total nos anos de 1989 e 1992, exatamente os mesmos anos detectados para o caso paranaense (Tabela 20). Entretanto, os volumes de crédito oficial tanto para São Paulo como para o Paraná são reduzidos frente à demanda da cotonicultura, pois estimativas das cooperativas dão conta de que esse total atende a apenas 25% do valor aplicado na condução da área cultivada atual, ou seja, o crédito rural oficial perdeu muito de sua importância.

Uma outra política agrícola tradicional, denominada Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), embora existente há muitos anos, teve papel secundário e sofreu algumas modificações, que visaram modernizá-la a partir de 1979. Isso se deu quando, ao abandonar o crédito rural subsidiado, o Governo Federal passou a encará-la como uma alternativa de instrumentação de políticas para a agropecuária. Durante muitos anos, a PGPM esteve subordinada a políticas macroeconômicas de garantia de suprimento do mercado interno e controle de preços. Essa política não atendia a objetivos de médio e longo prazos, fundamentais para a redução da incerteza de preços e, conseqüentemente, para a tomada de decisões de plantio por parte dos agricultores. Contudo, mesmo quando passou a se constituir no principal instrumento

de política agrícola, nos anos 80, a preocupação dominante era o controle da expansão monetária e do nível de preços nos centros urbanos. "Conduzida ao sabor da conjuntura, com o objetivo de solucionar o problema das crises de abastecimento, sem um plano

voltado para o longo prazo, seria difícil reduzir a instabilidade dos preços. Esse nunca foi um objetivo perseguido com pertinácia." (CARVALHO, 1994).

No caso do algodão em caroço, esse aspecto fica claramente demonstrado com base na

TABELA 19 - Crédito de Custeio e de Comercialização para a Cultura do Algodão no Paraná, 1989-93

Ano	Crédito de custeio				Crédito de comercialização			
	Algodão <sup>1</sup>		Agrícola <sup>2</sup>		Algodão <sup>3</sup>		Agrícola <sup>2</sup>	
	Número	US\$1.000	Número	US\$1.000	Número	US\$1.000	Número	US\$1.000
1989	18.723	100.566	150.328	1.253,877	427	129.093	2.880	245.575
1990	23.245	122.448	171.118	1.246,781	76	53.880	3.401	391.037
1991	25.408	147.336	131.843	929.764	248	62.726	2.655	314.103
1992	9.525	44.083	105.948	787.591	1.650	158.288	34.611	623.659
1993	6.288	30.086	86.498	597.859	303	57.326	14.285	450.928

<sup>1</sup>Deflator dos dados de algodão: média do dólar comercial para venda de setembro e novembro de cada ano.

<sup>2</sup>Deflator do custeio agrícola e de comercialização agrícola totais: dólar médio só ano em questão.

<sup>3</sup>Deflator da comercialização do algodão: média do dólar comercial para venda de março a julho do ano.

Fonte: Dados básicos do Banco Central do Brasil.

TABELA 20 - Crédito de Custeio e de Comercialização para a Cultura do Algodão em São Paulo, 1989-93

Ano	Crédito de custeio				Crédito de comercialização			
	Algodão <sup>1</sup>		Agrícola <sup>2</sup>		Algodão <sup>3</sup>		Agrícola <sup>2</sup>	
	Número	US\$1.000	Número	US\$1.000	Número	US\$1.000	Número	US\$1.000
1989	8.819	72.487	62.010	1.141.794	207	43.475	3.096	137.851
1990	7.215	59.121	68.540	1.405.370	102	62.342	832	124.424
1991	9.933	60.241	73.258	1.059.808	83	16.146	992	41.327
1992	3.791	26.806	41.597	852.477	243	18.057	6.273	165.374

1993	4.238	29.326	36.915	765.929	111	14.745	1.877	168.597
------	-------	--------	--------	---------	-----	--------	-------	---------

---

<sup>1</sup>Deflator dos dados de algodão: média do dólar comercial para venda de setembro e novembro de cada ano.

<sup>2</sup>Deflator do custeio agrícola e de comercialização agrícola totais: dólar médio só ano em questão.

<sup>3</sup>Deflator da comercialização do algodão: média do dólar comercial preço para venda de março a julho do ano.

Fonte: Dados básicos do Banco Central do Brasil.

análise da evolução dos preços mínimos vigentes nos meses de safra, durante o período compreendido entre 1984/85 e 1994/95. Os preços mínimos estabelecidos para o algodão em caroço, visualizados nos meses de colheita, decrescem de R\$13,84/@ em 1984/85 para R\$3,89/@ em 1992/93, e tem pequena recuperação ao atingir US\$5,61/@ em 1994/95 (Tabela 21). A ineficácia da PGPM em estabilizar os preços do produto fica demonstrada pelo fato de que os preços recebidos pelos produtores, praticados no mercado paulista, também decresceram de R\$12,30/@ em 1984/85 para R\$6,72/@ em 1992/93, recuperando-se então para alcançar R\$8,59/@ em 1994/95. Durante esse período, apenas no primeiro ano os preços mínimos foram superiores aos praticados no mercado, apresentando reduções maiores que os preços recebidos em todo o período. Em outros termos, não houve política de preços mínimos para o algodão no período analisado.

A crise da cotonicultura dos anos 90 foi deflagrada pela decisão governamental de abertura abrupta do mercado interno ao produto importado, pela qual se expôs o produto nacional à competição internacional sem que fosse adotada qualquer política compensatória capaz de, pelo menos, amenizar internamente os impactos dos subsídios praticados nos países de origem e, principalmente, as condições de financiamento das transações internacionais em face dos juros internos elevados. O redesenho das políticas públicas para algodão, no tocante ao crédito e aos preços, deve considerar que o reduzido nível de recursos disponíveis exige uma redefinição de estratégia.

A primeira diretriz deveria pautar-se no abandono das políticas horizontais para o crédito rural e mesmo para os preços mínimos, no sentido de contemplar políticas verticais ensejadas na ótica do fluxo de produção concebido pelo conjunto das etapas

setoriais, objetivando uma visão integrada da produção têxtil como um todo. Já não é possível esperar que políticas verticais com alocação de recursos a mercado e calcadas na seleção da clientela por critérios bancários não encerrem alto nível de regressividade e baixa produtividade alocativa dos recursos. Em outras palavras, como não há dinheiro para todos, os mais aptos financeiramente, que são os maiores produtores, sempre serão os maiores beneficiados. Por outro lado, olhando no sentido vertical e elencando quais são os produtos abrangidos – e os têxteis de algodão, pela sua expressão econômica e social, certamente serão um deles –, pode-se alocar recursos que levem à superação dos gargalos existentes.

A segunda orientação seria no sentido de combinar essa verticalidade com a definição de uma política de rendas para os segmentos mais sensíveis da cotonicultura, associada ao critério de estabelecimento de tetos de benefícios passíveis de serem auferidos por parte de cada cotonicultor. Mais uma vez, estabeleceu-se um elemento redutor da regressividade do crédito rural, para com isso ampliar a base do segmento atendido com os recursos públicos disponíveis. A política de rendas para os mini e pequenos cotonicultores poderia conter o desenvolvimento de outras atividades que garantissem a utilização dos recursos disponíveis em outros períodos do ano, e que poderia contemplar outras culturas complementares regionalmente e que não concorram em área com o algodão. Um mecanismo também útil seria o estímulo a pequenas confecções nas propriedades rurais para associados a cooperativas, que organizariam empresarialmente e comercialmente esse *putting out* moderno.

A terceira diretriz seria a concentração da gestão de todos os recursos governamentais a serem aplicados nas várias etapas da produção têxtil. Esse montante de recursos públicos, bem como os recursos

captados pelo setor privado com base em estímulos governamentais (ou seja, o total dos recursos mobilizados institucionalmente), seria aplicado pelas empresas, segundo prioridades definidas para solucionar problemas de estrangulamento que comprometem a eficiência do processo têxtil como um todo. Não se trata de centralizar a gestão no setor público, eliminando a decisão empresarial, mas de submeter o

acesso a recursos "institucionais", oriundos de estímulos estatais, a práticas modernizantes que atinjam toda a produção têxtil e a cotonicultura em especial. Por isso, a exigência básica para acesso a esses recursos "institucionais" por empresas industriais do setor têxtil deveria ser a adoção do mecanismo de contratos de produção com cotonicultores, baseados na qualidade e redução das instabilidades de preços.

TABELA 21 - Preços Mínimos Reais de Algodão em Carço, Região Sudeste, Brasil, 1984/85-1994/95

Ano	(R\$/15kg) <sup>1</sup>										
	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Jan.	4,57	5,48	8,94	2,27	1,81	2,69	1,75	1,66	1,46	1,00	6,68
Fev.	14,02	10,17	7,83	7,88	6,97	3,98	6,00	5,45	5,34	5,19	5,62
Mar.	13,72	11,56	9,49	8,02	6,69	3,79	5,59	5,74	5,28	5,07	5,52
Abr.	14,42	11,63	7,90	7,89	6,36	4,82	5,14	5,94	5,18	5,10	-
Mai	13,38	11,59	6,19	8,03	6,65	4,41	4,83	5,88	5,02	5,23	-
Jun.	12,41	11,53	4,92	7,98	5,75	4,27	4,39	5,80	4,95	5,18	-
Jul.	11,39	11,46	4,50	8,01	5,21	4,14	5,47	5,77	4,92	6,03	-
Ago.	9,99	11,31	4,31	6,52	5,65	3,67	4,72	4,59	4,92	6,50	-
Set.	9,15	11,19	3,99	5,18	5,26	3,28	4,06	3,61	3,59	6,40	-
Out.	8,40	11,04	3,59	4,06	3,77	2,87	3,23	2,89	2,66	6,24	-
Nov.	7,30	10,77	3,13	3,17	4,70	2,45	2,57	2,32	1,94	6,09	-
Dez.	6,45	10,01	2,70	2,46	4,62	2,10	2,10	1,88	1,43	5,76	-
Média da safra <sup>2</sup>	13,84	11,60	7,86	7,98	6,56	4,34	5,19	5,85	3,89	5,31	5,61

<sup>1</sup>Em R\$ de março de 1995, deflacionado pelo IGP-DI, coluna "2" da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>2</sup>Considerados os meses de março a maio: pico da safra do Centro-Sul.

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

## 6 - POLÍTICA DE EMPREGO

Não há como se discutir políticas públicas para a cotonicultura brasileira sem fazer referência a políticas de emprego. Isso porque, apesar de todo o processo de modernização ocorrido, esta cultura ainda constitui grande empregadora por unidade de área. No Brasil como um todo, em que as taxas de desemprego são elevadas e onde parcela expressiva da população

ainda não se encontra incluída adequadamente como beneficiária do desenvolvimento nacional, é preciso que esse aspecto seja ao menos considerado. Para as propriedades rurais, especialmente para as cotonicultoras da Região Meridional, onde há impossibilidade da mecanização completa de todas as operações agrícolas, esse ponto é estratégico.

A mecanização de várias operações da cultura do algodão, aliada à crise da cotonicultura

brasileira nos anos 90, reduziu drasticamente o nível de emprego na cultura. Em 1985, estimava-se que 1,2 milhão de trabalhadores brasileiros atuava na cotonicultura; em 1994, esse número chegou a 385 mil, decrescendo em 67,5% em relação ao início do período. No Paraná, o nível de emprego, que era de 179 mil trabalhadores em 1985, chegou a 233 mil em 1992, mas reduziu-se para 79 mil em 1993. No Estado de São Paulo, os 126 mil empregados, em 1985, reduzem-se para 47,5 mil em 1993 (Tabela 22). Trata-

TABELA 22 - Evolução das Estimativas de Emprego na Cultura do Algodão, Estados do Paraná e de São Paulo, Brasil, 1985-94

Ano	(nº de empregados)		
	Brasil	Paraná	São Paulo <sup>1</sup>
1985	1.186.800	179.000	126.500
1986	1.044.500	137.000	109.600
1987	650.700	128.000	100.200
1988	845.900	155.000	121.000
1989	702.600	137.000	89.700
1990	629.200	162.000	92.000
1991	604.800	204.000	86.900
1992	603.700	233.000	75.600
1993	348.600	114.000	46.000
1994	385.300	79.000	47.500

<sup>1</sup>Estimativas para São Paulo, considerando o mesmo coeficiente de emprego por hectare da cotonicultura paranaense.

Fonte: Cooperativa Central de Algodão (COCEAL).

houve redução expressiva da concentração do uso de mão-de-obra na colheita, o que caracteriza elevada sazonalidade do emprego. No total, o número de dias/homem utilizado reduziu-se de 8,1 milhões no ano agrícola 1974/75 para 3 milhões em 1991/92 (-62,7%), enquanto o preparo do solo reduziu-se em 66,5%, o plantio e a adubação em 55%, a adubação em cobertura em 75,6%, os tratos culturais em 71,5% e a colheita em 60%, mantendo-se, portanto, a sazonalidade (Tabela 23).

A mecanização parcial observada tem vários efeitos indesejáveis do ponto de vista econômico. Um deles decorre de que a mão-de-obra excedente nas

se de um impacto altamente preocupante do ponto de vista social, pois ocorre numa realidade onde as alternativas de absorção por outras atividades são reduzidas.

O problema acentua-se com a constatação de que a modernização da produção do algodão não tem contemplado todas as operações igualmente. Dados sobre a distribuição da utilização de dias/homem na cotonicultura paulista mostram que não

épocas de uso menos intensivo pode faltar nos momentos de colheita. Sem outra ocupação e, conseqüentemente, sem condições de sobrevivência, essa mão-de-obra tende a migrar para outras cidades ou regiões, em busca de emprego ou de outras formas de ocupação. Normalmente os mais habilitados deixam antes a região, o que resulta na diminuição de mão-de-obra qualificada. Um segundo efeito é o de que, dado que a colheita se dá num período de poucos dias, a concentração das contratações abre espaço para elevações proibitivas da remuneração, as quais podem inviabilizar economicamente a própria cultura. Um terceiro ponto relaciona-se com a quase ausência de

formalização de contratos de trabalho, fazendo com que essa população encontre maiores dificuldades de acesso aos benefícios das políticas sociais.

Nas algodoceiras o processo de sazonalidade é ainda mais nítido, operando somente na colheita e dispensando praticamente todo o pessoal, após beneficiar o produto. As alternativas para reduzir os constrangimentos econômicos da sazonalidade da colheita seriam ou a maior mecanização, o que agravaria o problema social e não seria acessível a todos os cotonicultores, ou a adoção de políticas de

emprego nas entressafras. Essa mão-de-obra, geralmente desqualificada e residente na periferia das cidades, poderia ser utilizada em obras públicas de infra-estrutura, nos meses fora da safra, sendo necessária, para isso, a coordenação da execução das políticas de obras públicas federais, estaduais e municipais, de maneira que não coincidisse com os períodos de safra. A principal alternativa agrícola seria estimular atividades que empregassem trabalhadores em outros meses do ano. A olericultura, na forma de plasticultura, e outras atividades intensivas

TABELA 23 - Evolução da Utilização de Dias-homem nas Operações Produtivas da Cultura do Algodão, no Estado de São Paulo, Safras 1974/75-1991/92

Safra	Preparo do solo	Plantio e adubação	Adubação em cobertura	Tratos culturais	Colheita	Total
1974/75	408.385	231.529	213.431	1.555.909	5.745.686	8.154.940
1985/86	253.954	197.576	203.809	1.070.483	4.449.375	6.175.197
1986/87	210.596	128.661	96.944	928.175	4.162.814	5.527.190
1988/89	159.982	105.234	57.070	578.638	3.453.045	4.353.969
1991/92	136.746	104.354	52.245	443.791	2.307.963	3.045.099

Fonte: Instituto de Economia Agrícola.

em mão-de-obra poderiam complementar a renda do cotonicultor e elevar o emprego fora da época de colheita. No norte do Paraná, a cultura do café, também importante para o nível de emprego, exercia essa função. Para o cotonicultor, que teria oferta de emprego fora da safra, esse fato representaria segurança e maior poder de barganha frente a pedidos abusivos de remuneração na colheita, com base na oferta de emprego por mais meses. Uma outra providência seria a revisão da legislação trabalhista de maneira a permitir maior flexibilidade dos contratos de trabalho, como a permissão de moradia nas propriedades, com cultivo de pequenas áreas para sobrevivência, sem que isso represente vínculo empregatício. Essas medidas e muitas outras não elencadas aqui são fundamentais para reduzir os impactos sociais e econômicos da sazonalidade, possibilitando melhorias da qualidade da colheita.

## 7 - POLÍTICA TECNOLÓGICA

A política tecnológica para a cotonicultura do Centro-Sul brasileiro teve papel fundamental para a consolidação dessa atividade econômica. Surgiu em 1923, com a criação da Seção do Algodão do Instituto Agrônomo do Estado de São Paulo (IAC). Em 1924, foi contratado para continuar essa pesquisa o engenheiro agrônomo Raimundo Cruz Martins, um dos artífices da revolução tecnológica da cultura, o que permitiu sua expansão em bases sólidas primeiramente pela agropecuária paulista e, depois, por todo o Centro-Sul brasileiro. O programa de pesquisa com algodão permitiu a superação de inúmeras pragas e doenças, as quais, caso não houvesse base técnica consistente, certamente teriam impedido a consolidação dessa atividade econômica (CAVALIERI et al., 1965)<sup>14</sup>.

A avaliação de seus resultados efetivos pode ser feita pela verificação dos acréscimos de rendimento agrícola da cultura do algodão e dos ganhos em comprimento de fibra. A concepção do programa de atualização constante dos seus objetivos, no sentido de adequá-los à demanda setorial, tornou-o

imune à depreciação pelo tempo, mantendo-o sintonizado com os requisitos setoriais. Na Região Centro-Sul o aparelhamento institucional da pesquisa agropecuária foi completado com a criação do Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR), na década de 70, que absorveu a experiência da equipe de pesquisadores da Indusfíbra, que realizava a pesquisa em cooperação com o IAC desde o início dos anos 60. A atuação conjunta e articulada das duas instituições constitui o núcleo endógeno de geração e difusão de tecnologia, compatível com os melhores do mundo.

A excelência desse programa suscitou um estudo pioneiro de avaliação econômica da pesquisa agropecuária, realizado pelos professores Harry W. Ayer, da Arizona University, e G. Edward Schuh, da Purdue University, em 1972<sup>15</sup>. Os resultados das contribuições da pesquisa de algodão para o Estado de São Paulo mostram que sem o programa de pesquisa o Brasil seria extremamente dependente da importação de algodão para o consumo doméstico. Além disso, seus impactos em termos de queda de preços variaram de 2,5%, em 1931, a 7,7%, em 1965, sendo que os resultados mostram que os produtores receberam 60% dos benefícios e 40% foram apropriados pelos consumidores. A taxa interna de retorno calculada para a pesquisa com algodão atingiu o expressivo índice de 89%, em condições normais, e de 77%, considerando a hipótese mais pessimista (AYER & SCHUH, 1974). Portanto, há muito tempo é amplamente reconhecida a eficácia da pesquisa agropecuária paulista com algodão, tendo-se resultados semelhantes para o Paraná, que apresentou o mesmo desenvolvimento.

Uma análise recente do impacto do melhoramento genético do algodão reafirma a continuidade desses resultados. Nas décadas de 70 e 80, as variedades lançadas pelo IAC elevaram a produtividade em 194%. Desse total, a IAC 12 acrescentou 415kg/ha, a IAC 17 aumentou o rendimento em 581kg/ha e a IAC 20 em 274kg/ha. Por outro lado, propiciaram expressivos ganhos em qualidade da fibra, atendendo às exigências da indústria têxtil (SANTOS; CARVALHO; SILVA, 1991). A persistência dessa contribuição está assegurada pela variedade IAC 21, de melhor qualidade da fibra, lançada para uso em 1994, e a IAC 22, colocada à disposição em 1995. Esta última produz fibra de melhor qualidade, com maior tenacidade e menor *micronaire* (finura), superior em resistência a doenças (inclusive ao "bronzamento"), substancial aumento da precocidade, resultando em menor prejuízo pelo "bicudo", e produtividade 23% a

35% maior que a IAC 20 (FUZZATO et al., 1995)<sup>16</sup>.

Os resultados obtidos durante sete décadas de pesquisa com o algodão e as contribuições recentes das programações realizadas pelo Instituto Agrônomo do Estado de São Paulo (IAC) e pelo Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) tornam estratégica, com relação a toda a produção têxtil brasileira, a continuidade desse esforço. Trata-se, inclusive, do único ponto referendado consensualmente por todos os segmentos da produção têxtil que reconhecem a magnitude e excelência desses avanços (GONÇALVES, 1994). O governo federal praticamente não tem aplicado recursos na programação de pesquisa dessas instituições e, pelo caráter nacional dos seus resultados, deveria alocar montantes significativos. Seriam fundamentais, portanto, pressões por parte dos agentes das várias etapas da produção têxtil e dos governos estaduais paulista e paranaense para que isso efetivamente venha a ocorrer.

Os próprios governos estaduais deveriam priorizar a sustentação dessa atividade estratégica, oferecendo condições para sua continuidade. Dentro desse prisma, constitui uma questão urgente solucionar o problema de recursos humanos, tanto o quadro de pesquisadores quanto o de auxiliares de pesquisa. Isso porque, equipes treinadas e permanentes representam o principal fator de produção da pesquisa, sem o qual os resultados são menores. É preciso des-tacar, neste ponto, que, a programação de pesquisa sobre o algodão poderia incorporar maior número de projetos relacionados ao algodão de fibra mais longa, não no sentido de substituir o de fibra média, que atende perfeitamente à maior parcela da demanda de matéria-prima, mas no de oferecer opção de produção nacional da parcela de suprimento necessária desse algodão.

A iniciativa privada, que tem atuação histórica de parceria com o IAPAR e IAC na pesquisa com o algodão, deve incrementar ainda mais essa atuação conjunta. Para isso, com base na Lei Federal nº 8.661, que regulamenta os incentivos fiscais para a aplicação de recursos em pesquisa e capacitação tecnológica, torna-se possível mobilizar recursos para um Fundo de Desenvolvimento do Algodão<sup>17</sup> em São Paulo e no Paraná, com gestão privada e aplicação priorizada nos projetos de pesquisa do IAC e IAPAR. O abatimento do Imposto de Renda por parte das empresas que aplicarem nesse programa pode ser um estímulo à mobilização de volume expressivo de recursos. O IAPAR e o IAC, que têm uma história de

parceria institucional na pesquisa com o algodão, poderiam formar um consórcio institucional para viabilizar a concretização desse Fundo. Trata-se de executar ao extremo a política de parcerias propugnadas como prioritárias por ambos os governos estaduais e pelas próprias lideranças da produção têxtil.

## **8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS: POLÍTICAS VERTICAIS "ORQUESTRADAS"**

A produção brasileira de algodão na Região Meridional foi sustentada, na sua formação e desenvolvimento, por políticas públicas ativas. A chamada política para o algodão consistia em instrumentos como o monopólio técnico da produção de sementes, seguro obrigatório contra o granizo, controle fitossanitário rígido executado por fiscalização regular do cumprimento das normas, crédito rural oficial e geração e difusão de tecnologia. Muitos desses instrumentos não estão mais sendo adotados, em decorrência do desmonte do conjunto de políticas para a atividade, pois o monopólio técnico persiste apenas em São Paulo. Tendo sido abandonado no Paraná, o seguro deixou de ser obrigatório e ocorreu um afrouxamento da fiscalização. Os instrumentos de política atuais são diferentes e também o é a instância executora, pois houve uma enorme concentração de poder na esfera federal nos últimos anos, esvaziando as esferas estaduais que realizaram o trabalho de implantação da política para o algodão. A discussão atual passa, portanto, quase que exclusivamente pela ação do Governo Federal.

Essas políticas, contudo, não podem ser objeto de ações isoladas e episódicas, mas devem resultar de uma política nacional para a produção

têxtil, englobando todos os segmentos envolvidos, no sentido de se alcançar uma maior harmonia de objetivos entre as várias etapas e, principalmente, de realizar a "orquestração de interesses", visando ampliar a competitividade com base nos custos e na qualidade, o que é fundamental para a ampliação das possibilidades internas e externas de toda a produção têxtil nacional.

Essa "orquestração" baseia-se na necessidade de consolidar uma perspectiva ampla para os vários segmentos, numa atividade marcada pela ainda grande descontinuidade do processo produtivo. A prática da sistemática de contratos como mecanismo eficiente de coordenação vertical pode ser estimulada como instrumento da competitividade, concebido como uma redução das instabilidades de preços e prêmio à melhoria da qualidade da matéria-prima. Ou seja, ao atender às reivindicações setoriais o Governo poderia cobrar, como contrapartida, a modernização das relações entre produtores de matéria-prima e seus processadores, adotando procedimentos compatíveis com as agroindústrias mais modernas e dinâmicas.

## **NOTAS**

<sup>1</sup>Este trabalho faz parte de uma pesquisa mais ampla: "Estudo da Competitividade do Algodão do Centro-Sul Brasileiro", realizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) dentro de convênio com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU), no projeto FAO/MERCOSUL: Políticas Públicas e Integração Agropecuária (TCP/RLA/4452-A). Colaboraram na execução da pesquisa os acadêmicos de Ciências Econômicas Eduardo Henrique M.L. Scoville, Ionara Costa e Mônica Schröder. Recebido em 10/10/95. Liberado para publicação em 30/10/95.

<sup>2</sup>Economista, MS, Pesquisadora do IPARDES.

<sup>3</sup>Socióloga, Pesquisadora do IPARDES.

<sup>4</sup>Engenheiro Agrônomo, Pesquisador do IEA.

<sup>5</sup>Economista, Assistente Técnico de Pesquisa Científica e Tecnológica do IEA.

<sup>6</sup>Um aspecto importante dessa transformação no mercado internacional de produtos primários, no qual insere-se o algodão, diz respeito à concomitância entre a formação dos blocos econômicos e a não renovação das cláusulas econômicas dos acordos multilaterais de produtos básicos, cuja formulação foi concebida com o intuito de proteger as exportações das nações não desenvolvidas. Na década de 80, todos esses acordos foram sendo renovados sem as cláusulas econômicas, desregulando o mercado desses produtos e deixando menos protegidas as economias dos fornecedores mundiais (GONÇALVES & MARTIN, 1994).

<sup>7</sup>A discussão da heterogeneidade estrutural para a estrutura industrial latino-americana está presente na análise de PINTO, 1979. Os aspectos gerais do impacto desse processo sobre a agricultura e a sociedade brasileiras podem ser vistos em GONÇALVES (1993b). Em grandes linhas, o que se quer destacar é o fato de que, se nos países desenvolvidos a industrialização conformou estruturas produtivas mais homogêneas e sociais menos desiguais, nos países latino-americanos, mesmo naqueles onde se constituíram parques industriais complexos e integrados, ocorreu o contrário.

<sup>8</sup>Neste ponto cabe destacar o grande conflito que tem se "arrastado" no Congresso Brasileiro referente à eliminação da correção dos financiamentos pela Taxa Referencial de Juros (TR) mais juros de 9% para grandes empreendimentos, alcançando o patamar de juros reais acima de 43% ao ano. Nesse contexto, não há como competir em termos de custos com países que praticam não apenas taxas de juros menores mas até subsídios por meio de vários instrumentos.

<sup>9</sup>O problema dos custos financeiros da comercialização de têxteis não se resume apenas ao algodão em pluma, mas também aos demais produtos, como o fio e o tecido. O tratamento do problema para o comércio de pluma está ligado ao fato de que o trabalho se circunscreve à análise dos segmentos da cotonicultura e algodojeiras da produção têxtil como um todo. Entretanto, como os efeitos das políticas macroeconômicas são mais gerais, é importante que se trate a questão de forma mais ampla. Saliente-se que as exportações paraguaias de algodão em pluma para o Brasil também gozam desse estímulo dos juros internacionais e seriam profundamente afetadas caso o produto nacional estivesse submetido às mesmas condições de financiamento.

<sup>10</sup>É preciso destacar que, no comércio têxtil, a venda de produtos abaixo dos preços praticados internamente, realizada por alguns países exportadores, não se restringe ao algodão em pluma mas se aplica também aos fios e tecidos. A indústria têxtil brasileira tem lutado contra a chamada "invasão do mercado interno por produtos com preços inferiores aos praticados no mercado internacional e aos verificados nos países de origem desses têxteis", para o que defende uma política brasileira *anti-dumping* contra a concorrência desleal praticada por empresas, e compensatória de subsídios contra países (MEDEIROS, 1994).

<sup>11</sup>A existência de "paraísos fiscais", em função de tributação impeditiva da livre movimentação de mercadorias, nega o conceito de mercado nacional e mesmo de Estado nacional. Na passagem do feudalismo para o capitalismo, na Europa dos séculos XIII a XVI, a maior reivindicação da burguesia em ascensão foi a eliminação dos tributos que impediam o comércio entre os feudos. No Brasil atual, onde a lógica da abertura de mercado e integração econômica tende a prevalecer, é preciso eliminar esses obstáculos.

<sup>12</sup>No caso do algodão facilitaria enormemente a integração da estrutura produtiva da Região Meridional, pois atualmente a tarifa interestadual é de 12%, sendo deferida para operações dentro de cada estado. Por outro lado, são os incentivos calcados em renúncias fiscais que têm estimulado o avanço do algodão no Centro-Oeste, funcionando o atrativo da atividade da mesma forma que o utilizado para a indústria. O pagamento do imposto no destino produziria o rompimento com esses mecanismos perversos. No tocante à integração do mercado nacional, desoneraria as cooperativas frente às algodojeiras, dando suporte ao avanço da organização da produção.

<sup>13</sup>Ainda que as exceções definidas pela política de crédito sejam pequenas, não devem ser esquecidos os subsídios embutidos nos vários movimentos de perdão da dívida deflagrados nos anos 80, uma vez que a média de inadimplência dos financiamentos agropecuários do Banco do Brasil, principal agente executor da política de crédito rural, cresceu de 2,5% em 1981 para 12% em 1988. O primeiro perdão da dívida foi determinado pelo Ministério da Fazenda em 1986, por ocasião do Plano Cruzado, e atingiu o montante de US\$180 milhões. O segundo foi a inclusão, pela forte e organizada bancada ruralista no Congresso Nacional, de dispositivo nas disposições transitórias da Constituição Nacional promulgada em 1988, que perdoava a dívida de pequenos e médios agropecuaristas no montante de US\$275 milhões (GONCALVES & FONSECA, 1994). O terceiro encontra-se em negociação entre o governo e os ruralistas desde maio de 1995, cujo montante atinge cerca de US\$900 milhões. Um aspecto a ser destacado é a regressividade dessas medidas, pois, segundo relatório do Banco do Brasil, os grandes tomadores, que recebem em torno de 46% dos recursos financiados, detêm cerca de 85% dos débitos, ou seja, a maioria dos pequenos e médios saldou seus compromissos e não terá acesso aos benefícios do perdão.

<sup>14</sup>Um fato que merece destaque foi a comemoração, em maio de 1995, dos setenta anos de continuidade da pesquisa de algodão (trocando-se a variedade utilizada a cada três anos), sempre com ganhos tecnológicos, seja em produtividade e qualidade da fibra - objetivos principais no atendimento às exigências dos cotonicultores e da indústria -, seja pela superação dos entraves provocados por pragas ou doenças afetas à cultura. A continuidade da pesquisa e o seu sucesso são fatos dignos de nota, diante da instabilidade das políticas públicas brasileiras.

<sup>15</sup>Ressalte-se que a escolha da pesquisa com algodão não foi aleatória, mas decorreu da magnitude de seus resultados, já visíveis na década de 60. A primeira versão do estudo foi publicada em 1972, anteriormente, portanto, à própria criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, em 1973.

<sup>16</sup>Foram interessantes, por ocasião da comemoração dos setenta anos de pesquisa do algodão, as palavras do dr. Herbert Schmid, presidente da Alpargatas Santista S.A., um dos maiores grupos têxteis brasileiros: "O algodão IAC 22 irá definitivamente revolucionar a cotonicultura nacional, abrindo uma nova perspectiva para a cotonicultura brasileira. O IAC 22 possui alta produtividade, qualidade de fibra, resistência e espessura, tudo que o cotonicultor deseja e a indústria têxtil necessita". Esse quadro contrasta com a cotonicultura paraguaia, que deixou de lado as variedades locais para aventurar-se na importação de material genético norte-americano, obtendo resultado desastroso, relacionado ao uso da variedade *Delta Pine*, dizimada por uma moléstia denominada "doença azul", ainda sem controle (ASHWELL, 1994).

<sup>17</sup>Em 1983, houve uma tentativa frustrada de criação do Fundo de Defesa do Algodão (FUNDEAL). Esse fato, contudo, não significa que a idéia não seja factível, especialmente com a nova legislação de incentivos e o amadurecimento da proposta. A citricultura criou o FUNDECITRUS, com grande sucesso não apenas no apoio à pesquisa, mas também no controle da doença limitante representada pelo cancro cítrico.

## LITERATURA CITADA

- ASHWELL, Washington. Paraguay: el cambio de semilla es un desastre algodonero. **La Última Hora**, Asunción, 26 ene.1994.
- AYER, Harry W. & SCHUH, G. Edward. Taxas, retorno social e outros aspectos da pesquisa agrícola: o caso da pesquisa do algodão em São Paulo. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.21, t.1, p.1-30, 1974.
- CARVALHO, Maria A. **Estabilização de preços agrícolas no Brasil**: a política de garantia de preços mínimos. São Paulo: IEA, 1994. (Coleção Estudos Agrícolas, 1).
- COTTON WORLD STATISTICS. Washington, USDA/FAS, 1995
- CAVALIERI, Popílio A. et al. **O Instituto Agrônomo e o algodão**. Campinas: IAC, 1965. (Boletim, 157).

- FREITAS FILHO, Floriano et al. Aspectos operacionais do mercado cambial brasileiro. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.40, t.2, p.67-93, 1993.
- FUZZATO, Milton G. et al. **Cultivar de algodoeiro**. Campinas: IAC, 1995. Folder.
- GASQUES, José G. & VILLA VERDE, Carlos M. Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.37, t.1, p.183-204, 1990.
- GARCIA, Odair L. **Competitividade da indústria têxtil**. Campinas: UNICAMP/IE, 1993. (Projeto Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira).
- GONÇALVES, José S. Crise da cotonicultura nacional e as perspectivas para a safra 1993/94. **Informações Econômicas**, SP, v.23, n.11, p.29-43, nov. 1993a.
- \_\_\_\_\_. Proposta de diretrizes básicas para a intervenção governamental no desenvolvimento do complexo têxtil brasileiro. \_\_\_\_\_, SP, v.24, n.4, p.9-26, abr. 1994.
- \_\_\_\_\_. Transformações da agricultura e aprofundamento da heterogeneidade estrutural: as crises brasileiras recentes vistas com base nas idéias de questão agrária em Ignácio Rangel. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.40, t.2, p.135-156, 1993b.
- \_\_\_\_\_. & FONSECA, Maria da Graça D. Crédito estatal e o investimento na produção agropecuária: análise do Programa de Desenvolvimento Rural (PNDR). In: \_\_\_\_\_. & \_\_\_\_\_. **Avaliação dos programas de desenvolvimento rural e agroindustrial (PNDR e PNDA)**. Brasília: IPEA, 1994. p.1-127.
- \_\_\_\_\_. & MARTIN, Nelson B. Agricultura e neoliberalismo: o fracasso das renegociações recentes dos acordos multilaterais de produtos básicos do mercado mundial. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.41, t.2, p.29-56, 1994.
- HRIVANATZ, Walter. A competitividade do setor têxtil do Brasil em comparação a países selecionados In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE TECNOLOGIA TÊXTIL, 6. Rio de Janeiro, 16-19 jul. 1991.
- LICIO, Antonio M. A. coord. **A tributação da agricultura no Brasil**. Brasília: IPEA, 1994. 141p. (Estudos de Política Agrícola, 7).
- MARGARIDO, Mario A. et al. **Análise dos impactos das cotações do dólar paralelo e do índice pluviométrico sobre os preços do boi gordo no Estado de São Paulo**. São Paulo: IEA, 1995. 34p.
- MEDEIROS, Luiz A. Indústria mobiliza-se para a guerra contra o dumping. **Carta Têxtil**, SP, v.33, n.1611, p.1-3, 1994.
- PINTO, Anibal. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA,

José org. **Ensaio de interpretação econômica**. São Paulo: Paz e Terra, 1979. p.44-82.

SANTOS, Zuleima A.P de S.; CARVALHO, Maria A.; SILVA, César R. L. Algodão: pesquisa agrícola e produtividade no Estado de São Paulo. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.38, t.3, p.85-100, 1991.

SILVA, César R. L. & CARVALHO, Maria A. **Taxa de câmbio e preços de commodities agrícolas**. São Paulo: IEA, 1995. 21p.

WORLD COTTON SITUATION. Washington: USDA, 1993-95.

### **ESTADO E PRODUÇÃO TÊXTIL: UMA DISCUSSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**SINOPSE:** A discussão de políticas públicas para a produção têxtil brasileira é realizada neste trabalho numa perspectiva de que as políticas agrícolas horizontais e de desenho estritamente "ruralista" perderam o sentido como instrumentos capazes de construir o desenvolvimento setorial. Nesse contexto, procura-se romper com essa perspectiva, visualizando verticalmente a produção de têxteis de algodão, discutindo as principais políticas macroeconômicas e seus impactos setoriais.

**Palavras-chave:** têxteis, políticas públicas, políticas econômicas, desenvolvimento setorial.

### **THE STATE AND THE TEXTILE PRODUCTION: A DISCUSSION OF PUBLIC POLICIES**

**ABSTRACT:** The discussion of public policies for the Brazilian textile production is hold in this paper from the perspective that the horizontal agricultural policies, as well those of strictly ruralist planning, have lost their meaning as instruments capable of developing the sector. In this context, an attempt is made to break with these approaches by conceiving the production of cotton textiles vertically and discussing the main macroeconomic policies and their impacts on the sector.

**Key-words:** textiles, public policies, economic policies, sectorial development.