

TRANSFORMAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE ALGODÃO E A INFLUÊNCIA DE POLÍTICAS COMERCIAIS¹

Marisa Zeferino Barbosa²

1 - INTRODUÇÃO

Nos últimos 25 anos, o importante papel desempenhado pelo Brasil no mercado mundial de algodão em pluma passou por um processo de transição, deixando a posição de exportador para assumir a de importador dessa matéria-prima.¹

A primeira fase do processo teve início em 1973, com o estabelecimento de restrições às exportações, como proibições, controles quantitativos (contingenciamento) e incidência de impostos de exportação, com a finalidade de garantir o abastecimento interno, já que o País estava engajado então no sistema de promoção à exportação de manufaturados. Durante a segunda metade da década de 70 e em parte dos anos 80, as destinações de excedentes ao exterior tornavam-se viáveis mediante concessões fiscais e tributárias.

A eliminação das restrições em 1988 não deu sustentabilidade à retomada das exportações, paralelamente à crescente participação das importações na complementação do suprimento.

A abertura total do mercado brasileiro via isenção de alíquotas de importação em 1990, associada à ampliação da defasagem entre a produção e a demanda, e as condições de financiamentos externos mais atrativas propiciaram internalizações de volumes recordes, trazendo implicações para a comercialização do produto nacional. Acrescenta-se, ainda, que essa liberação precedeu um período de baixa dos preços internacionais que se estendeu de 1991 a 1993. A esse respeito, GONÇALVES (1993a) classifica de "desastrada" a política neoliberal adotada em 1990, por ter sido feita abruptamente sob

panorama de elevados excedentes no mercado mundial, conjuntamente a adoção de subsídios às exportações norte-americanas e européias.

A necessidade de desenvolvimento de aparato estatal de proteção *antidumping*, para maior consistência da atual política comercial, foi analisada por URBAN et al. (1995b).

As quedas nos níveis de preços do mercado internacional, associadas aos períodos de apreciação cambial, entre 1990 e 1994, contribuíram para a redução do preço do produto, conforme demonstrado por SILVA & CARVALHO (1995). O grande salto das importações entre 1992 e 1993 é simultâneo à acentuada queda na área cultivada naquele último ano, passando a ser a menor área plantada de algodão herbáceo que se tem registro.

URBAN et al. (1995a) abordam detalhadamente os efeitos sócio-econômicos da crise instalada na cotonicultura, notadamente a partir de 1990. A abertura do mercado acelerou o processo de queda nos preços internos, uma vez que já eram decrescentes anteriormente à adoção dessa medida.

Não se trata de atribuir exclusivamente às medidas de política comercial a atual condição de dependência de importações. Aspectos relevantes como subsídios às exportações, por parte dos demais países participantes do mercado mundial, e os benefícios sócio-econômicos trazidos pela expansão do comércio brasileiro de manufaturados, além da expansão de outras culturas em detrimento do algodão, particularmente no Estado de São Paulo, devem ser considerados. Entretanto, o fraco desempenho do comércio exterior de um país pode ser atribuído em grande parte a restrições impostas pelo próprio país (THOMPSON & SCHUH, 1978).

Diante da intensidade da aplicação das medidas de política comercial sobre o algodão em pluma, paralelamente à transformação do perfil do mercado brasileiro dessa fibra, fez-se

¹A autora agradece os comentários do Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola Dr. Flavio Condé de Carvalho.

²Economista, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

relevante essa abordagem. Daí depreende-se a finalidade deste artigo, a de avaliar a transição do Brasil no mercado mundial, através da revisão de políticas comerciais, paralelamente aos aspectos conjunturais, como contribuição à análise do produto.

2 - A QUESTÃO DAS POLÍTICAS COMERCIAIS VERSUS AGRICULTURA

A política de promoção às exportações, implantada a partir da segunda metade da década de 60, teve o intuito de maior abertura ao comércio exterior de manufaturados, como forma de manutenção de desenvolvimento acelerado (SILVA, 1987).

Nesse contexto, a partir de 1968/69, foi criado um sistema de subsídios atrelado a reduções tarifárias, com a finalidade de estimular as exportações de produtos denominados "não tradicionais" compreendido por isenção parcial de Imposto de Renda, juros subsidiados no financiamento da produção e créditos fiscais de Imposto de Produtos Industrializados (IPI) e de Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) na exportação (ZOCKUN et al., 1976; PASTORE, 1979 e SILVA, 1987).

ZOCKUN et al. (1976), analisando os efeitos da sistemática de promoção às exportações de manufaturados em relação aos produtos agrícolas *in natura* no período de 1968-75, concluíram que a constante queda na taxa de câmbio real³ reduziria igualmente a remuneração dos exportadores agrícolas e industriais. Contudo, no caso dos produtos industrializados a existência de um "prêmio fiscal" na exportação se constituía em fator atenuante daqueles efeitos, enquanto os produtos agrícolas permaneceram sem acesso ao benefício.

Especificamente com relação ao algodão em pluma e têxteis, estes últimos contavam com o sistema de estímulo às exportações, enquanto sobre a comercialização

externa da fibra incidiam o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), além do Programa de Integração Social (PIS) e do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), enfrentando, ainda, a sobrevalorização do cruzeiro, durante a primeira metade dos anos 70. Mesmo por ocasião da maxidesvalorização de 30% em 1979, as exportações da pluma arcavam com imposto de 30%, neutralizando os efeitos da correção da defasagem cambial (LOPES, 1986).

A determinação de taxas de proteção efetiva para produtos agrícolas, realizada por SILVA (1987), demonstrou a penalização gerada pelos efeitos das políticas comerciais aos produtos destinados ao mercado externo, entre 1970/71 e 1982/83. No caso do algodão, as taxas de proteção efetiva se mantiveram negativas nas três técnicas de produção analisadas e por quase todo o período. Por outro lado, considerando a política de crédito rural, o algodão juntamente com a soja e o milho foram os produtos que melhor responderam aos subsídios desse crédito.

LOPES (1992), através de estimativas de taxas de proteção nominal e efetiva para algodão, soja, milho, arroz irrigado e de sequeiro e trigo, com e sem o ICMS e com e sem a defasagem cambial, concluiu que, à exceção do trigo, todos os demais produtos apresentaram taxas negativas, durante o período de 1970 a 1992. As taxas de proteção efetiva negativas e com valores elevados demonstraram a penalização da agricultura através da proteção conferida ao setor de insumos, enquanto, na ausência de impostos diretos, os preços internos ficaram muito abaixo dos preços de exportação, implicando redução de renda do setor produtor, sobretudo para algodão fibra longa e soja.

3 - AS POLÍTICAS COMERCIAIS E COMÉRCIO EXTERIOR DE ALGODÃO

Dentre os produtos agrícolas, o algodão em pluma destacou-se pela incidência de medidas restritivas ao livre comércio já após o período pós II Guerra, especificamente em 1951, 1957 e entre 1959 e 1966 submetido a cotas de exportação, com a finalidade de garantir o abastecimento interno (ZOCKUN et al., 1976).

³A taxa de câmbio real é definida por LOPES (1989): "Este conceito fornece a medida do preço relativo de uma cesta de produtos comercializáveis no mercado externo, vis à vis uma cesta de bens domésticos. Para uma dada desvalorização nominal da taxa de câmbio, a desvalorização real depende do ajustamento resultante nos preços dos bens domésticos".

Durante o sistema de promoção às exportações de manufaturados iniciada no final da década de 60, o controle sobre as exportações tornou-se mais rigoroso, com a proibição em março de 1973, seguida por um processo de liberações mediante controles quantitativos, compreendidos pelas principais medidas: suspensão das exportações de algodão meridional em agosto de 1973; liberações submetidas a autorizações prévias para o produto meridional e setentrional entre setembro de 1973 e março de 1974; suspensão de embarques de algodão meridional e estabelecimento de quotas para o setentrional em outubro de 1973; e liberação sujeita a registro prévio e controle de preços em junho de 1974 (ALGODÃO, 1973 e 1978).

Em 1974 deu-se o marco inicial do forte declínio das exportações de algodão em pluma, revertendo o comportamento do final do decênio anterior, quando entre 1968/69 e 1969/70 as exportações brasileiras representaram 10,8% do total exportado no mundo. Acrescenta-se que naquele ano a menor disponibilidade do produto, advinda de queda na produção por problemas climáticos, interferiu no volume destinado ao mercado externo (Figura 1).

Fonte: Elaborada a partir de dados básicos de LIMA; COSTA; LUNA (1983) para o período de 1970 a 1979 e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para os demais anos.

O crescimento das exportações entre 1977 e 1978 foi possível mediante a concessão de subsídios, pois o expressivo crescimento da produção nacional e mundial na temporada 1976/77 determinou queda nos preços internos, os quais, contudo, permaneceram acima da paridade internacional. VASCONCELOS (1983)

analisou a equivalência entre os preços recebidos pelos produtores e as cotações externas e demonstrou a existência de gravosidade durante aquele período. Com efeito, foi adotado um sistema de bonificações ao exportador, cujos percentuais variaram de 8% a 28% sobre o preço FOB, entre julho de 1977 e dezembro de 1978 (PORTO, 1983). Mesmo assim, a década de 70 termina com o menor volume exportado que se tem registro, ou seja, de apenas 308 toneladas em 1979.

Na safra colhida em 1980, a ocorrência de problemas climáticos resultou em excedente de tipos inferiores, levando os setores de beneficiamento e de exportação a reivindicarem a retirada do imposto de exportação vigente desde janeiro de 1979. O percentual foi reduzido a 20% e consecutivamente a 10%, e os tipos 7/8 e inferiores passaram a contar com isenção, medida posteriormente estendida aos demais tipos.

Em julho de 1981, o Governo Federal concedeu prorrogações por 180 dias para o recolhimento do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), e por 120 dias para os vencimentos de Empréstimos do Governo Federal (EGFs) ao produto destinado à exportação, nos Estados de São Paulo e Paraná. Inicialmente, a isenção correspondia a uma quota de 100 mil toneladas para ambos os Estados, alterada para 100 mil toneladas para cada um, em dezembro de 1982, PORTO (1983). A adoção desse conjunto de medidas permitiu a recuperação dos volumes exportados entre 1981 e 1982.

Em 1983, a ascensão dos preços internacionais, associada à desvalorização cambial de 20%, e a existência de excedentes de tipos inferiores propiciaram a exportação de 180,2 mil toneladas, o maior volume verificado desde 1973, não obstante o imposto de 10% sobre o valor FOB. No ano seguinte, a quantidade exportada se reduziu drasticamente mesmo com a prorrogação nos prazos de ICM (RELATÓRIO ANUAL, 1983-84).

Com a implementação da Resolução n.155 de 1988, do Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX), as exportações de algodão em pluma foram liberadas de restrições quantitativas e qualitativas prevendo, também, a redefinição de alíquota do imposto de importação de forma a compatibilizar as

tendências dos preços dos mercados interno e externo (LOPES, 1988).

O término da fase de restrições às exportações se deu simultaneamente ao início do processo de abertura do mercado, pois naquele mesmo ano, a alíquota de importação de algodão em pluma foi reduzida de 55% para 10% (Tabela 1). Portanto, a liberdade de exportação concedida ao produtor custou a liberdade de importação do produto, além do que a Resolução 155 não contemplava os insumos, resultando em prejuízos ao setor produtivo, com o algodão em pluma com alíquota zero e os insumos com alíquotas de 10% a 45%, em 1990 (LOPES, 1992).

Ambas as medidas exerceram influência no comportamento dos itens relacionados ao

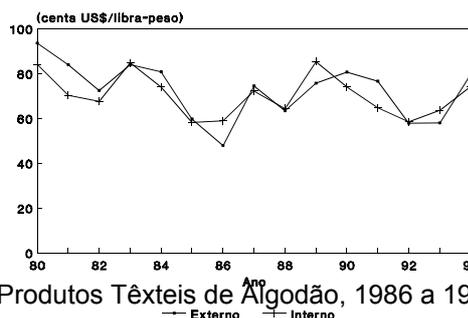


TABELA 1 - Alíquotas da Tarifa Aduaneira Brasileira de Produtos Têxteis de Algodão, 1986 a 1993

Item	(em %)						
	1986	1988	1990	1991	94.1992	01/10/92	01/07/93
Algodão em pluma	55	10	0	0	0	0	0
Fios de algodão	85	30	20	20	20	20	10
Tecidos de algodão	105	60	40	40	40	40	15

Fonte: CARTA TÊXTIL, 1994.

comércio exterior de algodão. Enquanto do lado das exportações foi viabilizado o escoamento de excedentes de tipos inferiores, não utilizados pelas indústrias nacionais, responsável pelo crescimento no volume exportado em 1989, a redução da produção numa conjuntura de demanda crescente, provocando a elevação dos preços internos a níveis superiores aos praticados externamente, fortaleceram as internalizações, que já apresentavam tendência ascendente desde meados da década de 80.

A Política Industrial e de Comércio Exterior, implantada em 1990, que determinou a isenção das importações da pluma, precedeu uma fase de queda dos preços internacionais, a qual se estendeu até 1992 (Figura 2). A forte redução da produção nacional em 1992 configurou um cenário propício às importações, favorecidas não somente pelos baixos níveis dos preços internacionais, mas também pelas atrativas condições de financiamento externo, como prazos de pagamentos mais dilatados de

Figura 2 - Cotações Médias de Algodão em Pluma, nos Mercados Interno¹ e Externo², 1980-

¹Algodão em Pluma tipo 6, sem ICMS.
²Índice de Liverpool (média dos cinco melhores preços de dez tipos selecionados de algodão).

Fonte: Elaborada a partir de dados básicos de BOLSA DE MERCADORIAS & FUTUROS (1995) e de WORLD COTTON SITUATION (1980-94).

até 360 dias e taxas de juros a níveis de 8% ao ano, inferiores aos vigentes internamente. O resultado desse conjunto de fatores foi a internalização de volumes recordes que ultrapassaram a produção em 1993, e se mantiveram bastante elevados no decorrer de 1994 (Figura 3).

Com a implantação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em janeiro de 1995, o algodão em pluma foi enquadrado na lista de exceções à Tarifa Externa Comum (TEC), cujas alíquotas corresponderão a 1,0% em 1995, com taxas progressivas de 1,0% ao ano até alcançar 6,0% em 2001 (SINDITÊXTIL/ABIT, 1995), contrariando expectativas do setor produtivo no sentido da fixação imediata da tarifa máxima.

Há necessidade de se considerar alguns aspectos das relações comerciais referentes ao algodão entre esses países anteriormente à instalação desse mercado comum. O primeiro refere-se ao fato de que o

Paraguai é fornecedor tradicional, posto que entre 1988/89

de importação desde 1990 e a crescente necessidade de complementação da oferta acirrou a concorrência entre os países do bloco e os demais exportadores mundiais como Estados Unidos, Rússia e Uzbequistão, que passaram a ter participação significativa na composição das aquisições brasileiras.

Na importação de algodão em pluma pelo Estado de São Paulo incide a alíquota de 17,0% de ICMS, a partir de 01/01/95, tendo como base de cálculo o preço CIF adicionado dos custos aduaneiros e do imposto de importação de 1,0% exceto para o produto proveniente dos países do MERCOSUL. A alíquota do ICMS para exportação é de 13,0%. Nas operações interestaduais, é de 7,0% para o produto que for destinado a estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Espírito Santo, e de 12,0% para as Regiões Sul e Sudeste.

A incidência do ICMS nas exportações constitui um obstáculo ao redirecionamento de pelo menos parte da produção ao mercado externo como alternativa para escoamento da safra e obtenção de liquidez sob conjuntura interna desfavorável.

A justificativa para a realização de importações, que transcende o aspecto quantitativo, é baseada na inadequação da qualidade da fibra nacional frente aos avanços tecnológicos da indústria têxtil, uma vez que os equipamentos modernos requerem matéria-prima de melhor qualidade em função da velocidade do processamento. Por outro lado, as variedades desenvolvidas pelo Instituto Agrônomo de Campinas, a IAC-20 (variedade de algodão herbáceo mais utilizada no País) e a recentemente lançada IAC-22 atendem aos atributos do padrão médio de qualidade internacional (BASTOS FILHO, 1995).

O questionamento acerca da qualidade da fibra nacional deve levar em conta as possibilidades de obtenção do potencial genético disponível sob as desfavoráveis condições conjunturais vigentes nos últimos anos. Nesse contexto, GONÇALVES (1993a) argumenta, inclusive que a qualidade da fibra brasileira reflete a situação da cotonicultura.

A operação de colheita é um dos pontos mais problemáticos para a qualidade do algodão brasileiro. No sistema que prevalecia

e 1990/91, 48,9% das exportações paraguaias, em média, destinavam-se ao Brasil (BARBOSA, 1992). Com relação à Argentina, tem-se que, em 1994, o Brasil adquiriu 46,0% do total das vendas externas de algodão daquele país (AGRICULTURA, 1994). A inexistência de tarifas

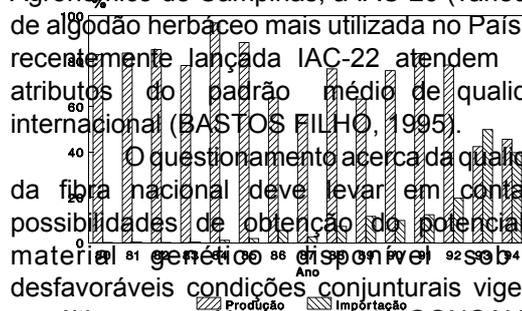


Figura 3 - Participação da Produção e da Importação na Composição da Oferta de Algodão em Pluma, Brasil, 1981-1994.

Fonte: Elaborada a partir de dados básicos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

antigamente de "maçã a maçã", era retirada da planta apenas a pluma madura proporcionando produto com nível reduzido de impurezas. O pagamento por empreita sem exigência de qualidade, que passou a dominar o processo de colheita, denominado de "rapa", consiste no arranquio do capulho inteiro, contendo, além da pluma, partes vegetativas da planta e outras impurezas. Desse modo, reduz-se a qualidade do produto, com implicações nas etapas posteriores da cadeia produtiva têxtil, como o "estressamento" da fibra durante o processo de limpeza, com reflexos na fiação e tecelagem. A presença de fibras com diferentes estágios de maturação também prejudicam a qualidade do tingimento. O pagamento por qualidade é o caminho para resgatar a fibra nacional (URBAN et al., 1995c).

A solução da questão, que envolve o aspecto qualitativo da fibra nacional, também passa pela viabilidade de adoção de tecnologia que aperfeiçoe o processo produtivo e de classificação. Como as variedades disponíveis se enquadram aos padrões internacionais de qualidade da fibra de algodão, a estabilidade de renda agrícola proporcionaria maiores possibilidades para o melhor aproveitamento desse potencial, simultaneamente ao desenvolvimento de novos cultivares.

4 - EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR DE MANUFATURADOS TÊXTEIS

Um paralelo entre o desempenho do comércio exterior de manufaturados têxteis e as medidas de política comercial a partir de 1970 foi traçado por GARCIA et al., 1993, demonstrando que: a) o extraordinário crescimento das exportações na primeira metade da década de 70 contou com um conjunto de medidas específicas para o aumento das exportações têxteis; b) a estagnação das exportações durante os anos 80 refletiu a redução dos incentivos e c) a redução das alíquotas de importação desses produtos e os problemas na produção brasileira de algodão trouxeram modificações no nível de importações a partir de 1988.

As medidas com objetivo de elevação das exportações de manufaturados têxteis compreenderam, principalmente, a isenção, instituída em 1968, do Imposto sobre Circulação de

Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); crédito-prêmio do ICM e do IPI, instituído em 1969, e somente para o IPI a partir de 1979, extinto em 1983; redução do imposto de renda devido pelas empresas exportadoras, instituído em 1972 e extinto em 1991; isenção do Imposto de Importação e do IPI na importação de máquinas, matérias-primas e produtos intermediários utilizados na produção para exportação em sistema de *drawback*, criado em 1957 e regulamentado em 1964; e a criação, em 1972, da Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (BEFLEX), que consiste em programa administrado pelo Ministério da Indústria e Comércio, com o objetivo de financiar importações de máquinas, com o compromisso de realização de exportações (GARCIA et al., 1993).

Nesse contexto, o valor total das exportações de manufaturados têxteis passou de US\$41,8 milhões em 1970 para US\$444,8 milhões em 1974, cujos volumes corresponderam a 40,7 mil toneladas e a 132,7 mil toneladas, respectivamente. O valor relativo às exportações de fios e tecidos de algodão passou de US\$14,6 milhões para US\$126,4 milhões, no mesmo período. Houve a tendência decrescente da participação percentual dos fios e tecidos de algodão no total das exportações. Entre 1970 e 1979 esses produtos responderam por 28,3% a 37,8% do valor total exportado; entre 1980 e 1989, por 25,2% a 41,6%; e entre 1990 a 1994, por 19,2% a 27,2%, indicando que a máxima participação verificada nos últimos anos encontra-se muito próxima aos limites inferiores das décadas passadas (Tabela 2).

Os efeitos do processo de redução de barreiras tarifárias às importações tornaram-se mais acentuados a partir de 1993, quando o saldo da balança comercial têxtil passou a apresentar forte tendência decrescente, chegando a registrar valores negativos em 1994 e 1995 (Tabela 3).

Com a finalidade de reverter esse quadro, a Portaria nº 201, do Ministério da Fazenda, de 10/8/95, elevou as alíquotas de importação para 70%, até 28/4/96, para os treze itens que tiveram maiores volumes importados nos últimos anos descritos em CARTA TÊXTIL

(1995).

5 - EVOLUÇÃO DO CULTIVO DE ALGODÃO

A área cultivada com algodão no Brasil mostrou-se decrescente no período de 1973 a 1994, salvo, especificamente, em 1977 e 1985, quando registrou-se recuperação do cultivo, os demais anos da série foram marcados por variações no sentido de expansão pouco significativas ou por fortes e contínuas retrações. A redução mais drástica deu-se no plantio da espécie arbórea, principalmente devido a problemas de caráter estrutural e climático. O cultivo do algodão herbáceo somente em 1985 superou o verificado em 1973. A retomada da área plantada em 1988 não teve continuidade nos anos seguintes, culminando com a acentuada redução registrada em 1993, o que demonstra o agravamento do desestímulo à cultura nos últimos anos (Figura 4).

No Estado de São Paulo, segundo maior produtor nacional, depois do Paraná, a cultura do algodão constituiu a principal alternativa no processo de diversificação da agricultura após a decadência da cafeicultura. Contando, na época, com apoio governamental para a pesquisa científica e tecnológica que propiciasse ganhos de produtividade e melhoria do padrão qualitativo da fibra, a cotonicultura teve sua fase áurea de expansão da área cultivada na década de 40. A situação desfavorável do mercado internacional levou ao declínio do cultivo do algodão no Estado durante os anos 50, o que contribuiu para a expansão do amendoim, diante da crescente demanda interna por óleos comestíveis (SÃO PAULO, 1972). Posteriormente, a soja conquistou a supremacia no cultivo de oleaginosas, impulsionada, inclusive, pela procura de derivados no mercado internacional.

As causas da redução no plantio de algodão em São Paulo não se restringem à expansão da soja. Segundo CAMARGO & SANTOS (1985), depois da pastagem, o algodão foi a atividade que cedeu maior área (15,6%) para o cultivo de soja, cana-de-açúcar e laranja na DIRA de Campinas, entre 1974/75 e 1982/83. Em Ribeirão Preto, a contribuição da cotonicultura, juntamente às culturas de milho, mamona, feijão da seca e feijão das águas, foi de

7,4% no período de 1968/69 a 1973/74. Entre 1974/75 e 1982/83, o cultivo de algodão, milho, amendoim das águas, mamona, tomate rasteiro e limão cederam 10,6% para aquelas culturas. NA DIRA de São José do Rio Preto, no mesmo período, o algodão forneceu 17,7% da área plantada.

CASER et al. (1994) constataram que o algodão figurou entre as culturas que mais

TABELA 2 - Volume¹ e Valor² das Exportações Brasileiras de Fios e Tecidos de Algodão e Total de Manufaturados Têxteis, 1970-94

Ano	Fios e tecidos de algodão		Total têxteis		Participação (%)	
	Volume	Valor	Volume	Valor	Volume	Valor
1970	13,9	14.662,3	40,7	41.826,6	34,0	35,1
1971	15,5	17.865,0	50,6	62.723,9	30,6	28,5
1972	30,3	41.142,9	92,2	145.427,9	32,9	28,3
1973	55,1	98.808,5	133,2	324.776,7	41,4	30,4
1974	48,3	126.411,0	132,7	444.791,8	36,4	28,4
1975	62,9	117.805,5	129,8	378.997,1	48,5	31,1
1976	53,6	123.369,0	166,0	396.955,0	32,3	31,1
1977	73,8	189.100,6	200,9	500.496,3	36,7	37,8
1978	73,9	184.279,0	211,6	568.220,3	34,9	32,4
1979	81,3	265.678,3	262,6	756.635,5	31,0	35,1
1980	82,5	291.112,2	235,1	828.342,2	35,1	35,1
1981	102,2	298.968,2	277,8	864.850,3	36,8	34,6
1982	91,2	256.769,2	218,6	658.139,8	41,7	39,0
1983	125,5	340.007,2	313,4	817.641,6	40,0	41,6
1984	145,2	436.396,2	419,9	1.130.941,6	34,6	38,6
1985	107,4	305.154,4	327,1	882.158,2	32,8	34,6
1986	85,8	258.743,1	268,6	837.659,0	32,0	30,9
1987	113,0	374.488,4	281,2	1.005.380,0	40,2	37,2
1988	101,8	349.954,6	323,0	1.219.596,3	31,5	28,7
1989	99,3	296.175,8	322,5	1.174.927,5	30,8	25,2
1990	85,4	289.520,0	251,4	1.065.429,6	34,0	27,2
1991	87,2	302.822,0	286,6	1.179.402,2	30,4	25,7
1992	108,0	348.690,4	370,0	1.428.516,6	29,2	24,4
1993	74,2	258.640,7	295,9	1.346.765,5	25,1	19,2
1994	80,8	291.387,3	296,3	1.362.477,1	27,3	21,4

¹Em 1.000t.²Em US\$1.000 FOB.

Fonte: CARTA TÊXTIL (1994 e 1995).

TABELA 3 - Balança Comercial Têxtil, Brasil, 1975-95

(em US\$ milhão)

Ano	Exportação	Importação	Saldo
1975	535	114	421
1980	916	120	796
1985	1.001	72	929
1990	1.248	463	785
1991	1.382	557	825
1992	1.526	529	997
1993	1.382	1.162	220
1994	1.403	1.550	-147
1995 ¹	1.500	5.500	-4.000

¹Estimativa.

Fonte: CARTA TÊXTIL (1995).

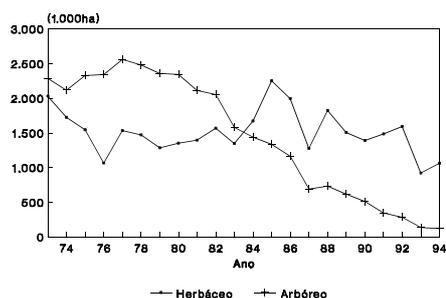


Figura 4 - Evolução da Área Colhida de Algodão Herbáceo e Arbóreo, Brasil, 1973-94.

Fonte: Elaborada a partir de dados básicos de LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (1973-94).

sofreram o efeito substituição de área no Estado de São Paulo, no período compreendido entre 1969 e 1992, na cessão de área em favor de outras culturas, com destaque para cana, soja e laranja. Os 235,59 mil hectares cultivados no triênio 1990-92 representaram pouco mais que a metade da área plantada entre 1969-71. Entretanto, o desestímulo ao cultivo alcançou o extremo nas safras seguintes, quando em 1993 e 1994, foram plantadas, respectivamente, 142,6 e 149,3 mil hectares, constituindo os menores cultivos da história da cotonicultura paulista (Figura 5).

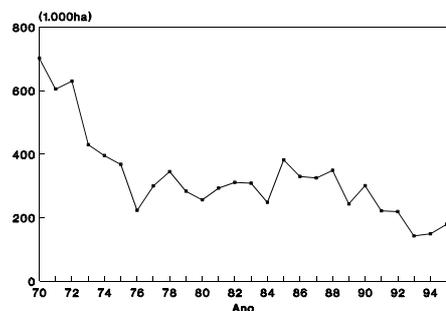


Figura 5 - Evolução da Área Cultivada com Algodão, Estado de São Paulo, 1970-95.

Fonte: Elaborada a partir de dados básicos do Instituto de Economia Agrícola (IEA) e da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI).

A evolução dos preços, em termos reais, recebidos pelos cotonicultores merece destaque à medida da tendência decrescente verificada nos últimos anos, sem sinais de recu-

peração mais significativa. CARVALHO & SILVA (1987) analisaram os fatores condicionantes da produção agrícola no período 1960/61 a 1983/84, concluindo que os preços reais do algodão, entre os anos extremos, decaíram 2,5% ao ano, caracterizando a cotonicultura como atividade desvantajosa para o agricultor. GONÇALVES (1993b) demonstrou que os preços praticados na safra 1992/93 eram 43% menores que os de 1984/85.

Para o período compreendido entre 1985 e 1995, considerando os preços médios recebidos pelos produtores nos meses de comercialização da safra, de março a maio, em termos reais, URBAN et al. (1995a) demonstraram queda de 46,2% entre os anos extremos.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas comerciais adotadas para o algodão em pluma nesses 25 anos, embora divididas em duas fases distintas, a de restrição às exportações e de abertura às importações, buscaram o mesmo objetivo, o de pleno abastecimento interno. Em um cenário mundial de políticas de subsídios às exportações por parte de outros países participantes do mercado mundial, as medidas internas contribuíram para que ocorresse a transição do País de exportador a importador dessa fibra.

O quadro desfavorável traduzido pela queda nos preços reais recebidos pelos cotonicultores, e suas implicações sobre o cultivo, não ficou restrito a um único período, observando-se continuidade e acirramento desse cenário após a abertura do mercado brasileiro às importações. A abertura do mercado, justificada pela insuficiência da produção em face da demanda interna, contribuiu para o crescimento dessa defasagem. Assim, as resoluções comerciais adotadas até o momento deixaram a desejar no tocante à estabilidade da renda agrícola e conseqüentemente à sustentação da produção nacional.

Mesmo com a alta das cotações externas verificada na temporada 1994/95, as internalizações se mantêm em níveis bastante significativos, viabilizadas pelas condições de financiamento internacional, expondo o produtor nacional a uma situação de desvantagem.

Medidas que viabilizem a exportação são uma forma de sustentação dos preços ao produtor, implicando, ainda, a destinação de menores volumes de recursos oficiais ao financiamento da comercialização. Acrescenta-se ainda que, embora a Argentina e o Paraguai tenham calendários agrícolas semelhantes ao do Brasil, a safra brasileira corresponde ao período de entressafra da maior parte dos grandes produtores mundiais, o que contribui para tornar mais oportuna a realização das exportações nessa época do ano.

Portanto, atualmente o desafio da cotonicultura não reside apenas no retorno ao papel de exportador, o que poderia ser o passo seguinte à prioridade da retomada da auto-suficiência. Nesse sentido, o setor algodoeiro tem formulado propostas, com vistas à recuperação da produção. Entre elas destacam-se: estabelecimento imediato de alíquota de importação de 6,0%, relativa à Tarifa Externa Comum do MERCOSUL, e medidas de controle das importações.

A atual legislação sobre o comércio mundial estabelece que nos casos de *dumping* comprovados, é permitido ao país prejudicado a imposição de medidas mais drásticas de controle

como tarifas e quotas, por um dado período. Por outro lado, a imposição de quotas de importação sem respaldo na legislação *antidumping* será condenada na Organização Mundial do Comércio.

A experiência mais recente que envolve o estímulo dado ao cultivo do algodão no Plano de Safra 1994/95, com resultados positivos para o aumento da produção, e a posterior dificuldade para a comercialização, num cenário de continuidade de maciças importações e elevação dos estoques, sugerem a necessidade de adoção de medidas que garantam o escoamento da safra a preços compatíveis, sob o risco de novos decréscimos no cultivo dessa fibra. No caso da persistência desse panorama, há o risco de perpetuar a necessidade de importações, o que seria um paradoxo para um país que já produziu mais de 900,0 mil toneladas de algodão em pluma, aproximadamente o dobro da obtida em 1994.

LITERATURA CITADA

- AGRICULTURA: recorde insuficiente. **Mercosul - Revista de Negócios - Mercado do Cone Sul**, SP, v.3, n.8, p.54-56, ago. 1994
- ALGODÃO. BRASIL. Comunicado, nº 443, nº 448, nº 33. **Diário Oficial**: República Federativa do Brasil, Brasília, 1973 e 1978.
- ALGODÃO em pluma. _____ nº 5, nº 10. _____, 1978.
- BARBOSA, Marisa Z. Suprimento de algodão em pluma nos países produtores do Cone Sul. **Informações Econômicas**, SP, v.22, n.6, p.33-40, jun. 1992.
- BASTOS FILHO, Guilherme S. Qualidade e fibra. **Agroanalysis**, RJ, v.15, n.8, p.25-30, ago. 1995.
- BOLSA DE MERCADORIAS & FUTUROS. **Séries históricas do algodão**. São Paulo: BMF, 1995.
- CAMARGO, Ana Maria M.P. & SANTOS, Zuleima, A.P.S. **Mudança na composição agrícola paulista**: o caso da soja, da laranja e da cana-de-açúcar. São Paulo: IEA, 1985. 57p. (Relatório de Pesquisa, 10/85).
- CARTA TÊXTIL. São Paulo: SINDITÊXTIL/ABIT, 1994.
- _____. _____, n.6, ago. 1995.

- CARVALHO, Maria A. & SILVA, César, R.L. **Uma análise dos fatores que influenciam a produção agrícola no estado de São Paulo: alimentos vs. produtos exportáveis.** São Paulo: IEA, 1987. 64p. (Relatório de Pesquisa, 14/87).
- CASER, Denise V. et al. **Evolução regional das principais atividades agrícolas do estado de São Paulo, 1969-1992.** São Paulo: IEA, 1994. 60p. (Série Informações Estatísticas da Agricultura - Série IEA, 02/94).
- GARCIA, Odair L. et al. **Competitividade da indústria têxtil.** Campinas: UNICAMP/IE, 1993. (Projeto Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira).
- GONÇALVES, José S. Comportamento dos mercados de algodão no pico da safra 1992/93. **Informações Econômicas**, SP, v.23, n.7, p.23-37, jul. 1993a.
- _____. Crise da cotonicultura nacional e as perspectivas para a safra 1993/94. _____, SP, v.23, n.11, p.29-43, nov. 1993b.
- LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA. Rio de Janeiro: IBGE, 1973-94.
- LIMA, José L.; COSTA, Iraci D.N.; LUNA, Francisco V. **Estatísticas básicas do setor agrícola no Brasil.** São Paulo: USP/IPE, 1983. v.1
- LOPES, Ignez G.V. **Liberadas as exportações de algodão, arroz, milho e soja.** Brasília: CFP, 1988. (Carta Mensal da SUPEC, 5).
- LOPES, Mauro R. Os efeitos das coalizações nas políticas agrícolas e o comércio exterior dos produtos agrícolas no Brasil. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.39, n.2, p.23-41, 1992.
- _____. **Os efeitos das políticas macroeconômicas sobre a agricultura.** Brasília: CFP, 1989. 68p. (Coleção Análise e Pesquisa, 37).
- _____. **A intervenção do governo nos mercados agrícolas no Brasil: o sistema de regras de interferência no mecanismo de preços.** Brasília: CFP, 1986. 108p. (Coleção Análise e Pesquisa, 33).
- PASTORE, Afonso C. Exportações agrícolas e desenvolvimento econômico. In: VEIGA, Alberto. **Ensaio sobre política agrícola brasileira.** São Paulo: SA, 1979. p.207-231.
- PORTO, Celio B. Resumos das políticas de preços para os produtos agrícolas: algodão. In: VASCONCELOS, Anastácio A. **Análise das distorções dos preços domésticos em relação aos preços de fronteira.** Brasília: CFP, 1983. p.35-52. (Coleção Análise e Pesquisa, 30).
- RELATÓRIO ANUAL. Brasília: CFP, 1983-84.
- SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura. **Desenvolvimento da agricultura paulista.** São Paulo: IEA, 1972. 319p.
- SILVA, César R.L. **O impacto da política comercial brasileira na agricultura.** São Paulo: IEA, 1987. 97p. (Relatório de Pesquisa, 6/87).
- _____. & CARVALHO, Maria A. Taxa de câmbio e preços de commodities agrícolas. **Informações Econômicas**, SP, v.25, n.5, p.23-35, maio. 1995.
- SINDITÊXTIL/ABIT. **TEC - Tarifa externa comum do Mercosul.** São Paulo, 1995.
- THOMPSON, Robert L. & SCHUH, G. Edward. Política comercial e exportação: o caso do milho no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, RJ, v.8, n.3, p.663-694, dez. 1978.
- URBAN, Maria L. de P. et al. Abrindo o fardo de algodão: caracterização dos efeitos da crise na cotonicultura

d centro-sul brasileiro. **Informações Econômicas**, SP, v.25, n.10, p.33-59, out. 1995a. o

_____. Desenvolvimento da produção de têxteis de algodão no Brasil. _____, SP, v.25, n.12, p.11-28, dez. 1995c.

_____. Estado e produção têxtil: uma discussão de políticas públicas. _____, SP, v.25, n.11, p.37-67, nov. 1995b.

VASCONCELOS, Anástácio A. **Análise das distorções dos preços domésticos em relação aos preços de fronteira**. Brasília: CFP, 1983. (Coleção Análise e Pesquisa, 30).

WORLD COTTON SITUATION. Washington: USDA, 1980-94.

ZOCKUN, Maria H.G.P. et al. **A agricultura e a política comercial brasileira**. São Paulo: IPE/USP, 1976. (Série Monografias, 8).

TRANSFORMAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE ALGODÃO E A INFLUÊNCIA DE POLÍTICAS COMERCIAIS

SINOPSE: *Ao longo dos últimos 25 anos, o mercado brasileiro de algodão passou por um processo de transição, da posição de exportador à de importador dessa matéria-prima. As políticas comerciais adotadas para o produto compreenderam restrições às exportações e liberação das importações. Embora diferenciadas quanto à forma de aplicação, tiveram a finalidade comum de garantir o abastecimento interno, acirrando a situação desfavorável da cotonicultura nacional.*

Palavras-chave: algodão, política comercial, exportação, importação.

TRANSFORMATION OF THE BRAZILIAN COTTON'S MARKET AND THE COMERCIALS POLITICS INFLUENCE

ABSTRACT: *Along the last 25 years the Brazilian cotton market has been through a transition process going from exporter to importer of this raw material. The commercial policies adopted for the product included restrictions to exports and liberalization of imports. Although they differ regarding their applicability, they had the common purpose of ensuring the internal supply thus aggravating the unfavourable situation of the cotton culture.*

Key-words: cotton, commercials policies, exports, imports.

Este trabalho é parte integrante do projeto SPTC 16-007/90. Recebido em 21/12/95. Liberado para publicação em 26/12/95.