

# IMPORTÂNCIA DO CÂMBIO E DA GUERRA FISCAL NA CONSTRUÇÃO DA COTONICULTURA DOS CERRADOS<sup>1</sup>

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>  
Sueli Alves Moreira Souza<sup>3</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

A cotonicultura dos cerrados originou-se em Goiás, teve enorme expansão nas terras de Mato Grosso, e mais recentemente apresentou crescimento substantivo no oeste da Bahia. Tem alcançado vertiginoso crescimento desde o ano de 1996, com a produção saltando de 298,6 mil toneladas para 2.905 mil toneladas em 2005, triplicando sua quantidade desde o ano 2000. Tal processo difere-se da cotonicultura meridional praticada em São Paulo e Paraná: mais do que um deslocamento espacial, representou uma ruptura estrutural - porque foi baseado em megalavouras - e tecnológica - mecanização do plantio à colheita e práticas insumo-intensivas (GONÇALVES 2007; GONÇALVES e RAMOS, 2008a; GONÇALVES e RAMOS, 2008b).

O objetivo deste trabalho consiste em analisar os impactos das mudanças na política cambial e dos mecanismos de guerra fiscal, na construção das condições econômicas que levaram ao florescimento da moderna cotonicultura dos cerrados. Isso porque, exigindo investimentos na "construção dos solos", esse espaço geográfico de terras ácidas não contempla as características encontradas nas fronteiras de expansão anteriores. Em especial quando se compara com as realidades do oeste paulista e do norte do Paraná na época do deslocamento do café, nas quais a floresta permitia a exploração de madeira, relevante para abrir as fazendas. Após a derrubada, a fertilidade natural dos solos viabilizava o plantio por alguns anos, com bons resultados mesmo sem a realização de adubação.

## 2 - POLÍTICA CAMBIAL E PREÇOS DO ALGODÃO EM PLUMA

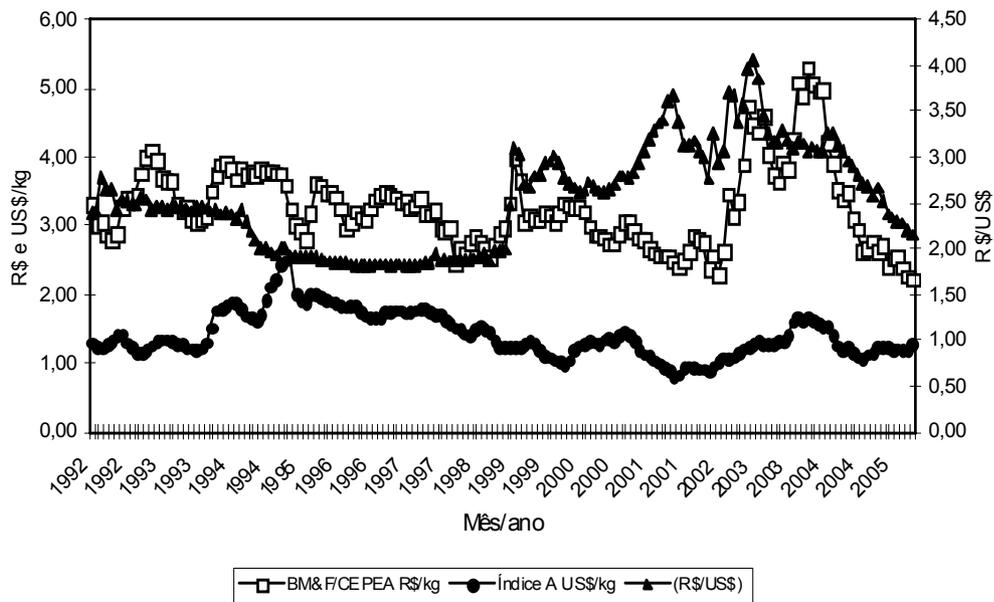
É interessante de início discutir o papel das mudanças na política cambial na explicação desse movimento, já que um surto de importações ocorreu de 1992 a 2000, período em que o Brasil se constituiu em relevante importador mundial de algodão em pluma. As cotações internacionais deste produto, expressas em moeda norte-americana (US\$/kg), cresceram no período 1992-1995, ou seja, o estímulo para as importações não decorreu diretamente dos preços internacionais que somente se apresentaram baixos no início do processo. De 1995 a 2005, as cotações do algodão em pluma nas transações entre nações mantiveram-se em patamares sempre inferiores ao de 1995, e quando se iniciou a expansão da cotonicultura dos cerrados em 2000-2002, os preços internacionais encontravam-se nos menores níveis observados desde os primeiros anos da década de 1990 (Figura 1). Assim, nem o surto de importações nem a expansão do algodão dos cerrados explicam-se de forma satisfatória pelos movimentos dos preços internacionais da pluma.

A política cambial brasileira teve papel primordial em ambos os processos. Os preços internacionais de algodão em pluma, que tinham se mostrado baixos no biênio 1992-93, apresentaram significativa elevação nos dois anos seguintes. Mas esse aumento foi amortecido pelo início da apreciação da moeda brasileira em 1994, mantendo-se nesse patamar até janeiro de 1999, quando a política cambial brasileira abandona o regime de câmbio fixo para adotar o de taxas flutuantes. Os preços internacionais de algodão em pluma no período 1999-2005 continuaram oscilando, mas sempre em níveis inferiores ao pico ocorrido em 1995. Entretanto, os preços da pluma no mercado brasileiro sofreram significativa alta quando expressos em moeda nacional, num resultado direto de sua desvalorização, com a taxa média de câmbio chegando

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-43/2008.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: sydy@iea.sp.gov.br).

<sup>3</sup>Economista, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: sueli@iea.sp.gov.br).



**Figura 1** - Preços Internacionais e Preços Internos de Algodão em Pluma, e a Taxa de Câmbio, Médias Anuais do Período 1992-2005 (até Outubro)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Os preços em moeda brasileira representam valores constantes de dezembro de 2004, deflacionados pelo IPCA do IBGE.

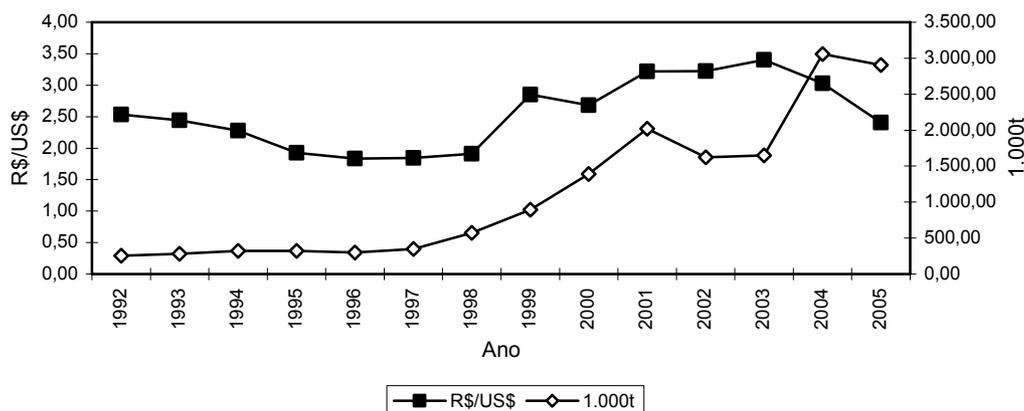
Fonte: Preços internacionais da Cotton World Markets na Trade, preços nacionais da BM&F/CEPEA, e taxa de câmbio do Banco Central.

a R\$3,40/US\$ em 2003 (expressa em preços constantes de 2004). Em todos os anos de preços elevados e remuneradores da pluma no mercado brasileiro (2001-2004), a taxa média de câmbio foi sempre superior a R\$3,00/US\$ (Figura 2), comprometendo os resultados de análises da competitividade. Estes ignoravam que, com a mudança cambial, deixou de existir o *hedge* natural decorrente da administração do poder de compra da moeda brasileira, com base em taxas fixas reajustadas periodicamente quase sempre acompanhando a inflação.

Assim, a vertiginosa expansão do algodão dos cerrados resultou muito mais da conjuntura cambial de moeda nacional desvalorizada do período 2000-2004, do que de outros elementos determinantes da competitividade. Isso fica nítido quando se visualiza, ao mesmo tempo, ainda que em dimensões absolutas, a produção de algodão em pluma e a taxa média anual de câmbio em valores constantes (Figura 1). É clara a relação direta entre as mudanças no câmbio e o aumento da produção de algodão dos cerrados, ou seja, como a cotonicultura dependeu do câmbio, com moeda nacional mais desvalorizada que os padrões vigentes em 2005.

### 3 - GUERRA FISCAL E PRODUÇÃO DE ALGODÃO NOS CERRADOS

Além do câmbio, a competitividade do algodão dos cerrados deriva também da guerra fiscal, em especial das operações para consumo no mercado interno, não abrangidas pela denominada Lei Kandir, que desonerou a exportação de produtos básicos e semi-manufaturados (Lei Complementar n. 87 de 13 de setembro de 1996). Essas políticas estaduais têm como exemplo mais importante o Programa de Incentivo à Cultura do Algodão do Estado de Mato Grosso (PROALMAT), criado pela Lei Estadual 6.883 de 02/06/1997 e regulamentado pelo Decreto n. 1.589 de 18/07/1997, fornecendo redução de 75% do ICMS do produto. O PROALMAT se destina aos produtores rurais, pessoas físicas ou jurídicas que estão inscritos no Cadastro de Contribuintes do Estado, que deverão requerê-lo pelo Laudo Técnico Inicial da Associação Mato-grossense dos Produtores de Algodão (AMPA). Este então é encaminhado à Câmara Setorial de Incentivo e Tributação do Conselho de Desenvolvimento Agrícola (CDA), e concede-se depois incentivo fiscal do ICMS, incidente sobre o valor de comercialização do algodão para os produtores que



**Figura 2** - Evolução da Produção de Algodão em Caroço na Região dos Cerrados Brasileiros e da Taxa de Câmbio.  
Fonte: Produção do IBGE e Taxa de Câmbio do Banco Central representando valores constantes de dezembro de 2004, deflacionados pelo IPCA do IBGE.

atenderem aos requisitos básicos da lei. Nas safras 2003/04 e 2004/05, a totalidade dos cotonicultores mato-grossenses recebeu os benefícios fiscais (PROALMAT, 2006).

Também no Estado da Bahia, que é a segunda força da cotonicultura brasileira nos anos mais recentes, com base na expansão dos plantios nos cerrados do oeste baiano, esse processo se sustenta com o uso dos mecanismos da guerra fiscal. Numa agressiva divulgação para atrair investidores, são destacadas as características dessa região como terras planas, formadas na maioria por latossolos vermelho-amarelo com teores de argila de 15% a 45%, facilitando o cultivo e a colheita mecanizados, além do clima bem definido que permite obtenção de pluma de alta qualidade (SEAGRI-BA, 2003a). Em modos similares ao caso mato-grossense, criou-se o Programa de Incentivo ao Algodão na Região Oeste do Estado da Bahia (PROALBA). Ele “traduz a decisão do Governo da Bahia de garantir absoluto apoio aos empreendimentos ligados à cadeia do agronegócio do algodão, estimulando ações de pesquisa, transferência de tecnologia, defesa fitossanitária e infra-estrutura suficientes para implantação de um parque fabril de máquinas e equipamentos têxteis” (SEAGRI-BA, 2003b). Para tanto, utilizou como incentivo no PROALBA, a “redução de até 50% ICMS incidente sobre o valor da comercialização do algodão em pluma, além da fronteira baiana”. E ainda, com base no Programa de Modernização da Agricultura da Bahia (AGRINVEST), a “equilíbrio de 50% dos encargos financeiros, durante

o período de carência, com caráter modernizante, limitados a 6% ao ano” (SEAGRI-BA, 2003b).

As renúncias fiscais oferecidas para o desenvolvimento das cotoniculturas mato-grossense e baiana foram expressivas. Em Mato Grosso, o PROALMAT iniciou-se em 1997, em pleno surto de importação com transferências aos produtores da ordem de R\$7 milhões. Este valor cresceu de maneira significativa atingindo R\$205,4 milhões em 2004, com o recuo para R\$114,4 milhões observado em 2005, decorrente da conjuntura desfavorável dos preços do algodão em pluma. Na Bahia, os incentivos aos cotonicultores começaram em 2002 com R\$9 milhões e em 2004 já atingiam R\$48,2 milhões apenas no PROALBA (Tabela 1). Numa avaliação conjunta desses dois principais estados brasileiros produtores de algodão, no ano de 2004 houve um volume de incentivo aos produtores da ordem de R\$253,6 milhões, e que em 2005 diminuiu para R\$150 milhões, devido à menor produção em razão de problemas climáticos e de preços menores como resultado da elevação dos estoques internacionais. De qualquer maneira, essa diferença apropriada pelos cotonicultores correspondeu a relevante atrativo para a produção nas terras dos cerrados mato-grossenses e baianos, e criou condição de concorrência desleal com os produtores de algodão da região meridional e de outros espaços geográficos brasileiros.

Ambos os programas associaram esses incentivos aos cotonicultores com a estruturação de fundos para inovações tecnológicas, com recursos também oriundos de renúncias fiscais.

TABELA 1 - Estimativas das Renúncias Fiscais dos Programas de Algodão dos Estados de Mato Grosso e da Bahia, 1992-2005

Programa de Incentivo ao Algodão de Mato Grosso (PROALMAT) e Fundo de Apoio a Cultura do Algodão (FACUAL)										
Ano	Algodão em caroço (1.000 t)	Algodão em pluma (t)	Preço (R\$/kg)	Valor da produção (R\$)	Alíquota (%)	ICMS total (R\$)	ICMS governo (R\$)	Incentivo produtor (R\$)	Facual Mato Grosso (R\$)	Renúncia fiscal (R\$)
1992	67,9	24.430,3	3,27	79.847.680	12	9.581.722	9.581.722	0	0	0
1993	85,6	30.830,8	3,44	106.034.709	12	12.724.165	12.724.165	0	0	0
1994	91,8	33.058,1	3,77	124.782.762	12	14.973.931	14.973.931	0	0	0
1995	87,5	31.484,9	3,40	107.055.998	12	12.846.720	12.846.720	0	0	0
1996	73,6	26.479,1	3,26	86.316.432	12	10.357.972	10.357.972	0	0	0
1997	78,4	28.215,4	3,25	91.595.550	12	10.991.466	2.748.493	7.005.960	1.237.013	8.242.973
1998	271,0	97.573,7	2,74	267.710.201	12	32.125.224	8.033.137	20.476.618	3.615.469	24.092.087
1999	566,8	204.048,7	3,27	667.839.099	12	80.140.692	20.039.741	51.081.677	9.019.274	60.100.951
2000	1.002,8	361.021,3	3,00	1.084.861.827	12	130.183.419	32.553.275	82.978.911	14.651.233	97.630.144
2001	1.525,4	549.135,4	2,66	1.462.680.952	12	175.521.714	43.890.433	111.877.541	19.753.740	131.631.281
2002	1.141,2	410.836,0	2,90	1.190.860.373	12	142.903.245	35.733.957	91.086.528	16.082.760	107.169.288
2003	1.065,8	383.680,4	4,30	1.650.567.720	12	198.068.126	49.528.321	126.248.624	22.291.181	148.539.805
2004	1.884,3	678.353,4	3,96	2.685.320.257	12	322.238.431	80.577.975	205.394.776	36.265.680	241.660.456
2005	1.651,7	594.619,6	2,51	1.495.054.391	12	179.406.527	44.861.858	114.353.720	20.190.949	134.544.669

Programa de Incentivo a Cultura do Algodão Bahiano (PROALBA) e Fundo para Desenvolvimento do Agronegócio do Algodão (FUNDEAGRO)										
Ano	Algodão em caroço (1.000 t)	Algodão em pluma (t)	Preço (R\$/kg)	Valor da produção (R\$)	Alíquota (%)	ICMS total (R\$)	ICMS governo (R\$)	Incentivo produtor (R\$)	Facual Mato Grosso (R\$)	Renúncia fiscal (R\$)
1992	103,9	37.389,6	3,27	122.203.590	12	14.664.431	14.664.431	0	0	0
1993	102,4	36.849,2	3,44	126.733.770	12	15.208.052	15.208.052	0	0	0
1994	128,3	46.198,4	3,77	174.383.054	12	20.925.967	20.925.967	0	0	0
1995	76,1	27.392,4	3,40	93.140.603	12	11.176.872	11.176.872	0	0	0
1996	51,7	18.626,4	3,26	60.718.288	12	7.286.195	7.286.195	0	0	0
1997	82,4	29.680,2	3,25	96.350.861	12	11.562.103	11.562.103	0	0	0
1998	41,5	14.951,5	2,74	41.022.071	12	4.922.649	4.922.649	0	0	0
1999	50,1	18.052,6	3,27	59.084.935	12	7.090.192	7.090.192	0	0	0
2000	132,7	47.763,0	3,00	143.526.857	12	17.223.223	17.223.223	0	0	0
2001	170,1	61.233,1	2,66	163.100.985	12	19.572.118	19.572.118	0	0	0
2002	180,0	64.789,6	2,90	187.800.794	12	22.536.095	11.268.048	9.014.438	2.253.610	11.268.048
2003	276,4	99.489,6	4,30	427.997.638	12	51.359.717	25.679.858	20.543.887	5.135.972	25.679.858
2004	704,2	253.498,7	3,96	1.003.496.320	12	120.419.558	60.209.779	48.167.823	12.041.956	60.209.779
2005	820,2	295.267,3	2,51	742.391.830	12	89.087.020	44.543.510	35.634.808	8.908.702	44.543.510

Fonte: Estimativa dos autores com base em dados básicos de produção do IBGE e de preços da BM&F/CEPEA.

Em Mato Grosso constituiu-se o Fundo de Apoio à Cultura do Algodão em Mato Grosso (FACUAL), administrado por um colegiado, composto pela entidade representativa dos produtores de algodão, a Associação Mato-grossense de Produtores de Algodão (AMPA), pela Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Mato Grosso (FETAGRI), pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (SEDER), pela Delegacia Federal de Agricultura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pela Associa-

ção dos Beneficiadores de Algodão de Mato Grosso. A principal fonte de recursos do FACUAL é o repasse de 15% do valor do crédito outorgado utilizado pelos produtores beneficiários do programa. É usado, então, para financiar pesquisas de novas variedades que sejam adaptadas às condições de Mato Grosso e que aliem produtividade e resistência às principais pragas e doenças (PROALMAT, 2006). Na Bahia, existe o Fundo para o Desenvolvimento do Agronegócio do Algodão (FUNDEAGRO), "com caráter privativo que objetiva dar

suporte financeiro aos projetos de pesquisa, defesa sanitária, monitoramento ambiental e promoção do agronegócio do algodão. Para usufruir do benefício fiscal do PROALBA, o produtor contribuirá com o valor correspondente a 10% do imposto devido” (SEAGRI-BA, 2003b).

Os valores aplicados no FACUAL mato-grossense alcançaram 1,2 milhão em 1997, subiram para R\$36,2 milhões em 2004, embora tenham diminuído para R\$20,2 milhões em 2005. No FUNDEAGRO baiano, os montantes evoluíram de R\$2,3 milhões em 2002 para R\$12 milhões em 2004, também mostrando queda em 2005, quando caíram para R\$8,9 milhões (Tabela 1). A soma dos dois fundos gerou R\$48,2 milhões em 2004 e R\$29,1 milhões em 2005, que foram valores expressivos porque aplicados apenas na cadeia de produção do algodão. Cabe lembrar, como base de comparação, que o Tesouro do Estado de São Paulo aplicou, em todo programa da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) em 2004, valores em torno de R\$84,2 milhões. Computando os fundos de inovação tecnológica, as renúncias fiscais atingiram níveis mais expressivos, chegando a R\$241,7 milhões em 2004 e R\$134,5 milhões em 2005 em Mato Grosso, e a R\$60,2 milhões em 2004 e R\$44,5 milhões em 2005 na Bahia. Interessante destacar a lógica aplicada pelos respectivos governos estaduais na configuração dessas renúncias fiscais, pois conduziram a incrementos das suas arrecadações. Em Mato Grosso, o Tesouro Estadual, que arrecadou R\$10,4 milhões com ICMS do algodão em 1996, recebeu apenas R\$2,7 milhões no ano seguinte com a implementação do PROALMAT. A expansão da lavoura algodoeira estadual levou a crescimentos de receitas fiscais advindas do algodão que atingiram R\$80,6 milhões em 2004 e R\$44,9 milhões em 2005. Na Bahia ocorreu movimento similar, uma vez que, o ICMS pago pelos cotonicultores e beneficiadores atingiu R\$19,6 milhões antes do PROALBA em 2001 e, depois dele, caiu para R\$11,3 milhões em 2002. Com o aumento dos plantios, porém, a arrecadação alcançou R\$60,2 milhões em 2004 e R\$44,5 milhões em 2005 (Tabela 1).

A implementação desses programas constitui-se em notória infração ao pacto federativo, uma vez que representou a ocorrência de “dumping fiscal” em relação às demais regiões onde tais incentivos não são oferecidos aos co-

tonicultores. Tudo isso em função de o ICMS, principal imposto sobre o valor adicionado da agropecuária brasileira, adotar o princípio da origem segundo o qual as operações de venda são gravadas. É um mecanismo anacrônico quando comparado com os modernos tributos sobre o valor adicionado gravando o consumo, nos quais vigora o princípio do destino, que diz que os vendedores respondem pelo imposto. A Lei Kandir, sancionada em 1996, produziu a desoneração tributária das exportações de produtos primários e semi-manufaturados, configurando uma realidade mais dramática. Ela direcionou toda a força do “dumping fiscal” para as operações com algodão em pluma no mercado interno, o que acabou concretizando um tratamento tributário diferenciado para o algodão em pluma mato-grossense (e depois baiano) frente ao produto importado.

Entretanto, na realidade do mercado interno, existe uma situação de subsídio que prejudica os pequenos e médios cotonicultores, obrigando-os a atuarem numa situação de concorrência desleal. Isto explica parte da não-retomada da cotonicultura meridional, quando a desvalorização cambial posterior a janeiro de 1999 propiciou o revigoramento da produção brasileira. Trata-se de prática insustentável face ao pacto federativo, em que o estado que oferece vantagens tributárias, como as do algodão em pluma brasileiro, na prática renuncia a receitas de outra unidade federativa, levando sua estrutura produtiva à fagocitose. Mais que um subsídio, a prática da guerra fiscal que ampara esses programas é inconstitucional, já que não se sustenta nas normas disciplinadoras da sistemática tributária. Essa ilegalidade vem sendo praticada sob notória omissão do Supremo Tribunal Federal (STF), na medida em que ela não julga as ações diretas de inconstitucionalidade impetradas pelos estados prejudicados. O STF, se preferisse decisão final em súmula vinculante sobre a prática de “dumping fiscal”, produziria importante reordenamento jurídico da questão tributária na agropecuária brasileira, recolocando as disputas econômicas em patamares mais consistentes com a lógica das vantagens competitivas sustentáveis. Uma vez que o Brasil foi protagonista da condenação dos subsídios norte-americanos aos negócios do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC), que distorcem as transações internacionais (COSTA e BUENO, 2004), fica sem sentido ético manter o “dumping fiscal” que desequilibra as

relações econômicas entre as regiões brasileiras. Esse é o resultado de um sistema tributário que se assemelha ao localismo econômico da Europa da Idade Média, em que os senhores feudais cobravam taxas para o trânsito de mercadorias em seus domínios. Numa atividade marcada pela ocupação de espaço geográfico (como a agropecuária), a solução definitiva para essa pendência está na reforma tributária, com a adoção plena do imposto sobre o valor adicionado, gravando a última operação de venda para o consumo.

O quadro fica mais dramático quando se mostra a enorme regressividade promovida pelos programas de incentivos fiscais dos mega-algodoais dos cerrados. Em Mato Grosso, a área cultivada com base no PROALMAT que reduziu de 412,3 mil ha no ano agrícola 2000/01 para 270,0 mil ha em 2002/03, recebe novo vigor ao alcançar 435,8 mil ha em 2003/04. O número de produtores atendidos variou do mínimo de 356 cotonicultores em 2002/03 a um máximo de 740 em 2000/01. A área média dos mega-algodoais do PROALMAT cresceu de forma consistente de 557,2 ha no ano agrícola 2000/01 para 822,2 ha em 2003/04, conforme uma realidade de aumentos da escala numa estrutura de tamanhos de lavouras já avantajados (Tabela 2). Apenas para comparação com o algodão meridional, em 1985 a cotonicultura paranaense, possuía 72,4 mil estabelecimentos que cultivavam 499,3 mil ha gerando uma área média de 6,89ha. Tomando como parâmetro as áreas médias para cotejar os mega-algodoais mato-grossenses com os algodais familiares paranaenses, com base na área média paranaense para cultivar a mesma superfície algodoeira de Mato Grosso do ano agrícola 2003-2004 seriam necessários 63.244 cotonicultores, em vez dos 530 que foram beneficiados pelo PROALMAT no mesmo ano, ou seja, 62.714 produtores a menos. Isso demonstra um quadro de enorme exclusão social, que decorre da guerra fiscal e da omissão do Poder Judiciário no julgamento da inconstitucionalidade das práticas usadas nos casos em questão, com efeitos sociais danosos e irreversíveis.

No caso do algodão do oeste da Bahia, a realidade encontra-se numa dimensão estrutural até mais agravada. A história do produtor paranaense Walter Yukio Horita é interessante para exemplificar esse fato. Ele se graduou em engenharia de produção no ramo da mecânica em 1984, e aos 20 anos migrou para o oeste

TABELA 2 - Área Cultivada, Número de Produtores e Área Média dos Cotonicultores Atendidos pelo PROALMAT, Estado de Mato Grosso, Anos Agrícolas 2000/2001 a 2003/04

Ano agrícola	Área total (ha)	Nº de produtores	Área média (ha)
2000/01	412.315	740	557,18
2001/02	310.000	474	654,01
2002/03	270.036	356	758,53
2003/04	435.750	530	822,17

Fonte: (PROALMAT, 2006).

baiano. *“Comprou terras na região por mais ou menos US\$40 por hectare. Hoje, a terra em sua região, o município de São Desidério, a cerca de 90 km de Barreiras, está por 200 sacas de soja (cerca de R\$10 mil).”* No começo, plantou milho, soja e arroz, mas depois investiu no algodão, dado que a região apresenta condições favoráveis ao desenvolvimento dessa planta fibrosa. Atualmente, *“cultiva 20 mil ha (entre algodão, soja e milho), de uma área total de 26 mil ha - 20% ficam como área preservada. A maior parte do cultivo é de algodão de sequeiro, mas também tem irrigação”* (SOARES, 2004).

Essa situação ocorreu porque o algodão, embora tenha custo superior, apresenta maior rendimento econômico. Trata-se de exemplo de megalavoura dos cerrados, pois, *“nos últimos quatro anos o produtor investiu cerca de R\$3 milhões por ano em melhorias, na produção e maquinário. Apenas em tratores de pequeno porte (de 100 HP), ele acaba de adquirir 30 máquinas (com preços que oscilam entre R\$90 mil e R\$100 mil cada) e está fechando a compra de um avião agrícola da empresa Neiva, por US\$225 mil. No total, a família Horita tem 40 tratores pequenos, 26 médios (150 HP) e 20 grandes (250 HP); são dez colheitadeiras de algodão (US\$310 mil cada) e oito colheitadeiras de grãos (US\$200 mil). Na média uma máquina destas se paga em quatro safras. Para efetuar as pulverizações e adubação, Horita dispõe também de outros dois aviões agrícolas”* (SOARES, 2004). Esse caso mostra a enorme acumulação primitiva derivada da valorização patrimonial, pois as terras compradas por R\$100/ha tiveram seu preço multiplicado por 100, ou seja, valem R\$10 mil/ha agora. A magnitude do negócio sustentado em *“dumping fiscal”* e outros benefícios (no caso baiano há ainda o AGROINVEST) afasta qual-

quer possibilidade de sucesso do pequeno e médio cotonicultor no mesmo espaço econômico. Trata-se de brutal concentração da renda agropecuária sem similar na história da agricultura brasileira.

Importante ressaltar que outras unidades da federação desenharam, sem o mesmo sucesso, programas similares de apoio à cotonicultura, como é o caso do Programa de Fortalecimento do Algodão no Mato Grosso do Sul (PLUMA). Essa ação tem como objetivo *“incrementar a cultura do algodão em Mato Grosso do Sul, através de ações estratégicas e integradas com os diversos seguimentos envolvidos visando ao aumento da área plantada, da produtividade e dos rendimentos da cadeia produtiva no Estado”* (PLUMA, 2006). Como incentivo financeiro, o produtor de algodão em pluma recebe redução de 50% a 75% do ICMS, variável segundo a qualidade da fibra. O programa foi implementado pelo Comitê Técnico da Cotonicultura do Mato Grosso do Sul (composto por entidades do governo e representantes do setor), para decidir os investimentos em pesquisa e orientar as ações voltadas para a melhoria desse ramo de atividade. Instituiu-se um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Cotonicultura composto por 15% do incentivo fiscal concedido aos produtores, administrado pela Secretaria de Estado da Produção e Turismo (SEPROTUR). Esta realiza o monitoramento dos projetos de pesquisa e da difusão de tecnologias direcionadas para a cultura do algodão, cadastra os produtores no programa e gerencia a concessão do incentivo fiscal. Ainda que elevadas quando comparadas com as grandes lavouras meridionais, as áreas médias dos mega-algodoeiros do Mato Grosso do Sul são inferiores às do Mato Grosso e do oeste da Bahia. Houve uma redução

expressiva delas, inclusive, da safra 2001/2002 para a 2002/2003. No mesmo período, os incentivos pagos também diminuíram (Tabela 3). Pelos indicadores, entretanto, a expressão da cotonicultura sul-mato-grossense se mostra muito pequena em relação aos espaços hegemônicos dos mega-algodoeiros dos cerrados.

A análise da construção da cotonicultura meridional revela o papel decisivo das políticas públicas para viabilizar tal processo, uma vez que elas tiveram como meta a superação de limitações naturais. Tanto assim que as mudanças do câmbio tiveram papel decisivo para tal ocorrência, ao alterar a paridade dos preços da pluma no mercado interno em relação aos preços internacionais, em favor da produção brasileira.

#### 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

De outro lado, as políticas estaduais dos estados de Mato Grosso e mais recentemente da Bahia configuraram estímulos fundamentais para que fossem viabilizados os investimentos na “construção dos solos” nos cerrados. Elas promoveram vantagens competitivas que não estiveram presentes nas demais regiões algodoeiras, em que fracassaram todas as tentativas de soerguimento da produção baseada em pequenas e médias lavouras (GONÇALVES, 2007). Esse deslocamento espacial da produção não apenas se tornou irreversível como, pela ótica da modernidade produtiva, mostrou-se um sucesso. A questão que ainda se coloca diz respeito à sua sustentabilidade econômica sem os mecanismos de subsídio numa realidade de elevado endividamento (FERREIRA FILHO; ALVES; GAMEIRO, 2004).

TABELA 3 - Indicadores de Área Cultivada, Número de Produtores, Área Média e Incentivos Pagos pelo PLUMA, Estado de Mato Grosso do Sul, Anos agrícolas 2001/2002 a 2002/2003

Indicadores	Safra 2001/2002	Safra 2002/2003
Produtores Inscritos (N)	101	222
Área plantada (ha)	50.058	44.675
Área incentivada (ha)	25.271	25.474
Incentivos pagos (R\$) <sup>1</sup>	6.810.498	7.929.201
Área plantada média (ha)	495,62	201,24
Área incentivada média (ha)	250,21	114,75
Incentivo pago/produtor (R\$) <sup>1</sup>	67.430,68	35.717,12

<sup>1</sup>Em valores constantes de dezembro de 2004, deflacionados pelo IPCA do IBGE.

Fonte: PLUMA, 2006.

**LITERATURA CITADA**

COSTA, S. R.; BUENO, M. G. **A saga do algodão**: das primeiras lavouras à ação na OMC. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004.

FERREIRA FILHO, J. B. S.; ALVES, L. R. A.; GAMEIRO, A. H. Algodão: alta competitividade no Brasil Central. **Agro-analysis**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 24-27, 2004.

GONÇALVES, J. S. Impactos do fracasso das políticas estaduais de revitalização da pequena e média cotonicultura. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 37, n. 9, p. 53-70, set. 2007.

\_\_\_\_\_; RAMOS, S. de F. Algodão brasileiro 1985-2005: surto de importação desencadeia mudanças estruturais na produção. \_\_\_\_\_, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 54-64, jan. 2008a.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Da origem à hegemonia e crise do algodão meridional brasileiro no século XX. \_\_\_\_\_, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 25-41, fev. 2008b.

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DO ALGODÃO EM MATO GROSSO DO SUL - PLUMA. 2006. Disponível em: <[www.seprotur.ms.gov.br/Seprotur/pluma.htm](http://www.seprotur.ms.gov.br/Seprotur/pluma.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2006.

PROGRAMA DE INCENTIVO À CULTURA DO ALGODÃO – PROALMAT. **Breve histórico da cultura do algodão**. 2006. Disponível em: <[www.proalmat.facual.org.br/proalmat.php](http://www.proalmat.facual.org.br/proalmat.php)>. Acesso em: 16 fev. 2006.

SECRETARIA DE AGRICULTURA, IRRIGAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA DO ESTADO DA BAHIA - SEAGRI-BA. **Apoio a produtores do sudoeste e do Médio São Francisco teve o investimento dobrado**. 12 ago. 2003b. Disponível em: <[www.seagri.ba.gov.br](http://www.seagri.ba.gov.br)>. Acesso em: 16 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **Pequenos produtores de algodão do sudoeste ganham programa especial da Seagri e Secomp**. 21 out. 2002. Disponível em: <[www.seagri.ba.gov.br](http://www.seagri.ba.gov.br)>. Disponível em: 16 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **Produtividade do algodão cresce em 100% entre miniprodutores do sudoeste baiano**. 13/04/2003a. Disponível em: <[www.seagri.ba.gov.br](http://www.seagri.ba.gov.br)>. Acesso em: 16 fev. 2006.

SOARES, P. Produtor lucra com algodão no oeste baiano. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 23 mar. 2004.

**IMPORTÂNCIA DO CÂMBIO E DA GUERRA FISCAL NA  
CONSTRUÇÃO DA COTONICULTURA DOS CERRADOS**

**RESUMO:** O artigo analisa os impactos das mudanças na política cambial brasileira, indicando que a mesma teve impacto fundamental na construção do processo de desenvolvimento da cotonicultura dos cerrados brasileiros, ao mesmo tempo em que mostra que tal situação macro-econômica esteve acompanhada de estímulo das políticas estaduais de incentivos tributários dentro da lógica da adoção de mecanismos conhecidos como guerra fiscal. Essas renúncias fiscais foram relevantes para sustentar o processo de expansão do algodão nos cerrados.

**Palavras-chaves:** cotonicultura, cerrados, agropecuária, câmbio, guerra fiscal.

**IMPORTANCE OF THE EXCHANGE RATE AND THE “FISCAL WAR” IN THE  
DEVELOPMENT OF COTTON FARMING IN THE BRAZILIAN SAVANNAH**

**ABSTRACT:** The article analyzes the impact of the changes in Brazil’s fiscal policy indicating

*its fundamental influence on the development of cotton production in the savannah regions. It also shows that this macro-economic situation fostered state tax policies within the logic of adopting mechanisms known as "fiscal war". It concludes that this concession of fiscal incentives favored cotton farming expansion in the savannah areas.*

**Key-words:** *cotton farming, savannah, agriculture, exchange rate, fiscal war.*

---

Recebido em 09/04/2008. Liberado para publicação em 15/05/2008.

*Informações Econômicas, SP, v.38, n.11, nov. 2008.*