

# PROPOSTA DE DIRETRIZES BÁSICAS PARA A INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO DESENVOLVIMENTO DO COMPLEXO TÊXTIL BRASILEIRO<sup>1</sup>

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>

## 1 - IMPORTÂNCIA DO ALGODÃO NA ECONOMIA BRASILEIRA

O complexo têxtil tem sido estratégico no contexto das nações. A Inglaterra do século XIX tinha na indústria têxtil sua principal força competitiva. O Japão, no período posterior à II Guerra Mundial, teve como base de sustentação da recuperação econômica suas exportações de têxteis. No Brasil, o algodão enquanto matéria-prima exportável desempenhou importante papel para amenizar os efeitos da crise do café na década de 30, impedindo que o desemprego e a queda da renda nacional atingissem níveis ainda maiores.

O valor da produção agrícola brasileira de algodão para a safra 1992/93 foi de US\$206 milhões, enquanto para São Paulo esse produto atingiu o valor de US\$91 milhões. É preciso destacar, também, a importância da cultura na geração de emprego pois trata-se de uma atividade intensiva em mão-de-obra na colheita, e mesmo durante o ciclo produtivo, em decorrência de práticas culturais que exigem cuidados permanentes para se obter produções satisfatórias.

Outrossim, é uma cultura onde tradicionalmente são adotados os sistemas de arrendamento dando ocupação a um grande contingente de pessoas que, sem a atividade, teriam deixado a agricultura, complicando ainda mais os problemas dos grandes centros urbanos. No oeste paulista, por exemplo, um número significativo de famílias pratica a cotonicultura na forma de arrendamento.

Além de ser matéria-prima de um importante parque têxtil e de vestuário, é preciso frisar que o

algodão é uma atividade com enorme efeito multiplicador na economia, tendo participação decisiva na demanda por insumos e máquinas, sustentando portanto parcela expressiva do emprego e da renda nesses segmentos. Para se verificar o nível desse efeito multiplicador basta dizer que aos US\$206 milhões de valor da produção da parte agrícola do algodão correspondem, segundo dados do Sindicato da Indústria de Fiação e Tecelagem (SINDITÊXTIL), US\$10 bilhões da indústria têxtil e de vestuários, dos quais cerca de US\$7 bilhões devidos a produtos que utilizam fibra de algodão. Em 1991, o algodão contribuiu com 718 mil das 1.140 mil toneladas do consumo de fibras têxteis no Brasil.

Em 1991, o complexo têxtil gerou US\$1,18 bilhão em divisas advindas de exportação, com importação de US\$0,64 bilhão, tendo um expressivo saldo favorável de US\$0,54 bilhão. A indústria têxtil empregava no Brasil 1,2 milhão de pessoas em 1991, o que demonstra a importância do algodão para os empregos de setor industrial, sem contar o sistema de distribuição com o elevado emprego nas lojas de venda de tecidos e vestuários.

## 2 - A MAGNITUDE ECONÔMICA E SOCIAL DA CRISE ATUAL DA PRODUÇÃO BRASILEIRA DE ALGODÃO

O complexo têxtil brasileiro apresenta atualmente uma profunda dicotomia no tocante ao desempenho de seus segmentos. De um lado tem-se o segmento industrial de fiação e tecelagem passando

<sup>1</sup>Este documento foi preparado para ser submetido ao debate, dada a formulação de uma **Política Para o Complexo Têxtil Brasileiro**, buscando saídas para a crise setorial. Ressalta-se contudo que o texto representa a opinião pessoal do autor. Recebido em 19/07/1993. Liberado em 31/01/1994.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

por um processo de modernização com a introdução de equipamentos avançados, como os teares movidos a jato de ar, que aumentam sensivelmente a produtividade do processamento e a qualidade do tecido. Essa modernização produz um progressivo crescimento da competitividade internacional dessa indústria, conformando uma estrutura produtiva onde várias unidades adquirem padrões compatíveis às mais avançadas existentes no exterior.

De outro lado tem-se o segmento produtor e o beneficiador da principal matéria-prima, o algodão, enfrentando grave crise. A indústria, face às medidas de abertura do mercado brasileiro de forma indiscriminada, tem importado algodão em pluma para suprir suas necessidades, tendo acesso a produtos no mercado mundial a cotações reduzidas devido a uma conjuntura de elevados estoques. As pressões sobre os preços internos, deprimidos pela entrada de mercadorias subsidiadas no país de origem, são enormes. De exportador de algodão o Brasil se transformou recentemente em importador. Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) de fevereiro de 1993, considerando somente as duas últimas safras, 1991/92 e 1992/93, ocorreu no Brasil uma redução de 35% da área cultivada, de 1.532 mil hectares para 995 mil hectares. A produção, que era de 653,8 mil toneladas, caiu 22,9% no mesmo período, reduzindo-se para 503,9 mil toneladas. Os principais estados produtores se concentram no Centro-Sul do Brasil, destacando-se o Paraná com 238,7 mil toneladas de algodão em pluma (47,4%) e, em segundo lugar, São Paulo com 94,2 mil toneladas do produto (18,8%). Sendo esses Estados os grandes fornecedores, é também natural que a crise os afete mais drasticamente.

Os problemas sociais advindos dessa crise são enormes. Os dados do Instituto de Economia Agrícola (IEA) para o Estado de São Paulo mostram que, na safra 1989/90, a cultura demandava diariamente 100,5 mil homens na colheita. Na safra 1992/93, essa demanda caiu para 59,4 mil trabalhadores (40,9%). O desemprego na colheita foi de 41,1 mil pessoas por dia, agravando a crise nos municípios agrícolas onde não existem opções de ocupação nesse período do ano. No setor de beneficiamento em São Paulo, das 75 usinas que funcionaram na safra 1991/92 com 7.500 empregos, em 1992/93 apenas 30 operavam com 2.000 empregos. Esses dados tornam claro a extrema gravidade da situação paulista, o

que também tem proporções idênticas no Paraná.

Em 1991/92, o Brasil importou 194 mil toneladas de algodão em pluma para um consumo de 730 mil toneladas (26,6% do consumo), sendo que em 1992/93 espera-se uma importação de 350 mil toneladas para um consumo de 750 mil toneladas (46,7%). Esse quadro mostra bem que está se perdendo não só divisas, em torno de US\$500 milhões, com um produto que deveria ser produzido internamente como, principalmente, perde-se empregos nacionais em época de crise de desemprego, e gerando empregos no exterior, o que é um contracenso no momento recessivo atual. É preciso tomar a decisão política de reverter esse quadro.

Esta situação é insustentável no médio prazo, pois a importação a US\$65 cents por libra peso, vigente na safra 1992/93, além de pressionar para baixo o preço do produto internamente, só é possível porque o mercado mundial está conjuntamente sobreabastecido, com excedentes de 8,5 milhões de toneladas neste ano, o que corresponde a 46,5% do consumo. Quando a conjuntura se normalizar, o preço internacional poderá atingir US\$75 cents, a indústria nacional perderá grande parcela de sua competitividade e entrará em crise. Portanto, é preciso corrigir agora o problema da crise que afeta o plantador de algodão hoje, para evitar que a mesma atinja todo o complexo têxtil no futuro. É preciso fortalecer todo o conjunto do sistema produtivo, e para isso apresenta-se a discussão das propostas formuladas por vários segmentos do complexo têxtil como base para um elenco global de medidas.

### **3 - AS PROPOSTAS DOS VÁRIOS SEGMENTOS DO COMPLEXO TÊXTEL PARA A SUPERACÃO DA CRISE**

O complexo têxtil tem mostrado um precário grau de solidarização entre seus segmentos, num quadro onde os interesses conformam posturas antagônicas na defesa de medidas. As divergências, bem como os pontos de convergência, podem ser identificados nas várias propostas de ação interventora do Estado, reivindicada pelos diversos segmentos. Para cotejar as diversas opiniões, procura-se a seguir elencar seus pontos fundamentais na leitura de vários do-

cumentos produzidos no debate da crise algodoeira por ocasião do pico da safra 1992/93, nos meses de março e abril.

### 3.1 - A Crise Vista da Ótica do Cotonicultor

O setor produtor de algodão em caroço não tem uma organização abrangente e sólida que consolide seus interesses. Dessa forma não há um processo de formação de consenso que promova a visão do conjunto de seus integrantes e uma proposta mínima de solução, nem dá peso político suficiente às posições do grupo. Em outras palavras, são grupos cujo interesse não se manifesta por falta do veículo organizacional que promova essa orquestração. Apesar de serem majoritários em número, relevantes para o emprego e a renda da agropecuária e estratégicos no contexto global na indústria têxtil nacional, estão fragilizados no embate de interesses do complexo têxtil, dependem portanto de uma atenção especial do Estado para contrabalançar esse menor "poder de mercado". As colocações a seguir representam a posição dos cotonicultores modernos da região de Ituverava (SP), consolidada a partir da compilação de diversos documentos encaminhados à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, por ocasião da crise da safra 1992/93, mais propriamente nos meses de março e abril.

No seu diagnóstico da crise da produção de algodão brasileira, os cotonicultores apresentam como causas prováveis os seguintes pontos:

- a) O algodão é um dos produtos com maior redução no preço real. O preço do algodão em caroço, em 1992, apresentava uma queda real acumulada de 40% em relação a 1994.
- b) Os custos de produção se elevam em proporções maiores que os preços do produto, com profunda deterioração das relações de troca.
- c) Competição com o produto importado. O produto nacional está sujeito a uma competição desleal com os importados que chegam ao Brasil com vantagens tais como, subsídios, isenção de taxas de importação e prazos de pagamento maiores (até 120 dias), o que permite ao importador industrializar e vender o produto manufaturado antes do vencimento (a indústria opera sem comprometer elevado volume de capital de giro).

d) Descapitalização do cotonicultor. Frente aos altos custos de produção, o agricultor enfrentou sucessivas frustrações de safra (89/90 e 91/92), com a sua consequente descapitalização.

e) O alto risco que a cultura demanda faz com que o produtor busque alternativas menos rentáveis (por exemplo a soja), porém de menor risco.

A partir desse elenco de causas são apresentadas as medidas consideradas necessárias para a recuperação:

- a) Imediata tributação compensatória sobre o algodão em pluma importado como forma de proteção ao produtor nacional.
- b) Adoção de uma política agrícola estável e definitiva para que o produtor possa, com tranquilidade, exercer a sua atividade.
- c) Crédito de custeio com equivalência total em produto, buscando juros mais baixos.
- d) Incentivo às exportações, com a revisão da legislação tributária e a reforma total e irrestrita do sistema portuário.
- e) Incentivo aos investimentos, com financiamento da compra de tratores, máquinas, implementos, calcário com linha de crédito mais longas e juros mais baixos.
- f) Incentivo às pesquisas, pois a baixa remuneração e a falta de recursos dificultam os trabalhos de pesquisas, no desenvolvimento de novas variedades, apropriadas para cada região do Brasil.

### 3.2 - A Crise Vista da Ótica do Beneficiador

O beneficiador de algodão é um agente que, comprando a matéria-prima bruta do cotonicultor, transforma-a em algodão em pluma. Dessa forma não é um prestador de serviços como acontece nos principais países algodoeiros, mas um elemento da intermediação no processo de comercialização. Numa agroindústria com integração vertical frouxa no tocante a preços, pois não prosperam acordos prévios de produção visando criar parâmetros para definir as cotações de venda, esse agente ocupa uma função estratégica. Dessa maneira, esse segmento é solidário com o cotonicultor no tocante à proteção do produto nacional em relação ao importado, pois as compras externas de algodão já beneficiado contraria seus interesses. No que diz respeito às conseqüências da crise da cotonicultura nacional, o

documento do Sindicato da Indústria de Extração de Fibras Vegetais, encaminhado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, destaca os problemas de redução da renda pelos efeitos multiplicadores de queda tanto do emprego como dos salários. As estratégias para revitalização da cotonicultura paulista têm como elemento emergencial a manutenção de preços para o algodão em caroço no patamar de US\$7,00 por arroba. Para resolver o problema estrutural elenca um conjunto de medidas de curto, médio e longo prazos destacados a seguir:

a) No curto prazo:

- Fixação da tributação compensatória sobre o algodão importado.
- Destruição imediata das soqueiras logo após o término da colheita, liderada pela Prefeitura do Município, deixando áreas/iscas (Campanha Estadual). Vincular a liberação de crédito rural para a próxima safra, mediante laudo técnico comprobatório da destruição de soqueira.
- Procurar conscientizar os beneficiadores e as cooperativas da máxima importância em receber produto de qualidade, haja vista a implantação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) que dará preferência ao algodão de melhor qualidade, e para tanto criar condições para que a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo volte a fiscalizar as entradas de algodão em caroço nas usinas durante a safra.

b) No médio prazo:

- Criação de uma comissão permanente multissetorial para o estudo da cotonicultura paulista.
- Um levantamento da situação sócio-econômica e tecnológica dos cotonicultores do Estado.
- Desencadeamento de ações concretas pela comissão com a participação de todos os segmentos da cotonicultura.
- Aperfeiçoamento do Seguro Rural pela Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP), ampliando-se os seus benefícios e garantias.
- Participação efetiva de todas as empresas fornecedoras de insumos (semente, fertilizantes, defensivos, máquinas e equipamentos) no sentido de uma redução real dos preços, buscando reduzir o custo de produção da lavoura na safra 93/94, estimulando os produtores a continuar o plantio de algodão.

- Os prefeitos dos municípios devem liderar discussão para a revitalização da cultura do algodão amparados pelas estruturas oficiais e privadas do Município/Região.

- Legislação trabalhista (contratação e transporte de bóias-frias) está desestimulando o plantio de algodão. - Estudo por parte dos agentes financeiros (Bancos do Estado de São Paulo, Banco do Brasil e outros) da aplicação do crédito equivalência/produto para pequenos, médios e grandes cotonicultores para a safra 93/94.

c) No longo prazo:

- Pesquisar inseticidas com ação mais prolongadas para controle de pragas (bicudo), diminuindo assim o número de aplicações.
- Fomento de estudos objetivando aumentar o processamento de fibras de algodão dentro do Estado.
- Propiciar meios para que o Instituto Agrônomico possa encaminhar as pesquisas para o desenvolvimento de novas variedades visando, principalmente, o aumento da produtividade.

### 3.3 - A Crise Vista sob a Ótica da Indústria Têxtil

A indústria têxtil brasileira tem passado por um processo de reestruturação que moderniza seu parque produtivo. Com isso aumentam-se as exigências quanto à qualidade da fibra, fundamentalmente de resistência. A crise e os problemas climáticos das últimas três safras têm levado a uma relativa piora da qualidade de parcela importante da produção, mas esse não é o elemento determinante, sem o fato de que o algodão estrangeiro tem preços e prazos de pagamentos mais vantajosos que o nacional em razão da ausência de barreiras protegendo a produção brasileira. Esse é o ponto central da divergência da indústria têxtil com os demais segmentos.

Essa discordância pode ser caracterizada no documento da Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT), encaminhado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, cujos pontos principais são destacados a seguir:

a) A indústria têxtil há vários anos vem se preocupando com a constante redução de produção nacional, bem como com a qualidade de algodão brasileiro, e tem manifestado essa posição às autoridades.

b) É muito importante para a indústria têxtil poder dispor do algodão nacional e não ficar na dependência de importações que, além das incertezas quanto a prazos de entrega, preços, qualidade, etc., acabam sempre custando mais que o produto nacional, onerando custos em detrimento da competitividade dos produtos têxteis brasileiros.

c) A produção brasileira não tem sido suficiente, tanto em quantidade quanto em qualidade, para atender às necessidades do setor, obrigando o empresário têxtil a buscar no exterior o algodão necessário para complementar nossa produção, principalmente a matéria-prima com a qualidade exigida pelos compromissos de qualidade assumidos pela indústria.

d) A taxa de algodão importado somente agravará a já difícil situação econômica das empresas têxteis, prejudicará ainda mais o consumidor pelo aumento de preços dos produtos têxteis, que fatalmente ocorrerá, e não beneficiará o produtor de algodão, visto que todo o algodão nacional de boa qualidade tem sido adquirido pela indústria.

e) Dada a adoção de políticas inadequadas no passado, a redução da área plantada da presente safra é fato consumado, o que obrigará o Brasil a importar expressiva quantidade, em 1993, para complementar a produção nacional. Impostos adicionais não mudarão este quadro, mas provocarão isto sim, somente aumentos de custos, com efeitos inflacionários indesejáveis.

f) A importação não tem prejudicado o produtor, desde que o algodão nacional de boa qualidade, ainda disponível no mercado, atingiu seu pico máximo de preço, acima das cotações internacionais, demonstrando claramente que a indústria prefere abastecer-se no mercado interno. Ademais, merece ser levada em consideração a proteção natural representada por, no mínimo, 10% do preço de importação relativamente a frete, seguro e outras despesas incidentes nas compras externas.

g) É nosso dever refutar a imposição de imposto na importação de algodão e propor medidas de apoio à cotonicultura a fim de aumentar nossa produção e melhorar a qualidade do algodão brasileiro, possibilitando o total abastecimento da indústria têxtil e até recolocar o Brasil como supridor internacional, como ocorreu no passado.

A partir desse diagnóstico, o documento da

Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT) propõe um conjunto de medidas elencado a seguir:

a) Fortalecimento dos institutos de pesquisas, proporcionando-lhes as condições financeiras imprescindíveis à pesquisa genética e produção de sementes selecionadas.

b) Financiamento adequado, nas épocas certas, para o plantio e para a colheita.

c) Preços mínimos reajustados diariamente.

d) Financiamento, a custo equivalente ao praticado no comércio internacional, para permitir à indústria a aquisição do algodão na safra, transferindo-se o ônus do carregamento do estoque para a indústria. O financiamento para a indústria é indispensável, visto que o maior incentivo à importação é o prazo de pagamento de 180 dias a juros internacionais.

e) Isenção total do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), incidente na exportação de algodão.

f) A importação deve ser mantida para a indústria consumidora de algodão, criando-se mecanismos que evitem as importações especulativas que provocam desorganização do mercado.

g) Manutenção da alíquota zero para importação do algodão.

h) Modificação da Lei Agrícola (Lei nº 8.171/91, artigos 49 e 50) para permitir acesso ao financiamento "EGF" a todos os segmentos produtivos da cotonicultura, inclusive beneficiadores particulares e indústria.

i) Finalmente, considerando-se que alíquota "zero" para o algodão é conseqüência de ampla negociação entre todos os segmentos da cadeia têxtil no âmbito do Programa Setorial Integrado da Indústria Têxtil, e caso o Governo decida pela aplicação de qualquer taxa para sua importação, é imperioso que, de imediato, sejam elevadas, no mesmo percentual, as alíquotas dos produtos têxteis (fios, tecidos e confecções).

### **3.4 - O Diagnóstico da Crise Produzido no Simpósio: "Problemas e Perspectivas da Agroindústria Algodoeira no Brasil"**

O Simpósio "Problemas e Perspectivas da Agroindústria Algodoeira no Brasil" foi realizado no período de 24 e 25 de novembro de 1992, no Instituto

Agrônomo em Campinas (SP). Tendo participado do evento representantes dos diversos segmentos do complexo têxtil, o documento final apresenta um conjunto de conclusões que tem pontos, muitas vezes, em flagrante antagonismo. No entanto, essas contradições, antes de empobrecer o resultado, tornam-no um retrato fiel e rico das dificuldades de obter o consenso das diversas partes envolvidas. Nos tópicos a seguir é apresentada a visão da crise que emergiu do debate, cujos pontos elevados são importantes para a compreensão da problemática setorial.

a) Quanto aos problemas do produtor:

- O algodão é um dos produtos com maior redução no preço real (em 1992 o preço atingiu 31% do obtido em 1984).
- Em relação ao valor do algodão em pluma, o preço do algodão em caroço pago ao produtor reduziu-se de uma proporção de 3:1 para 4:1 (a causa maior é a desvalorização do caroço).
- A curto prazo não há perspectivas de aumento de preços em nível internacional, restando como opção o aumento da produtividade física e econômica das culturas. Deverá contribuir para estabilização dos preços a competição proporcionada por novos produtos sintéticos (microfibras).
- Os custos de produção se elevam em proporções maiores do que os preços conseguidos com o produto.
- Por diversas razões (custos, facilidades com outras culturas, contrariedades de clima, mão-de-obra, etc.) há tendência de alteração da distribuição espacial da cultura, deslocando-se das regiões tradicionais para novas áreas com facilidades de mecanização, sobretudo no Centro-Oeste do País.
- O financiamento é caro, o que vem desestimulando os produtores a procurá-lo (o número de contratos de crédito rural no Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) para o setor algodão caiu em 65% em relação ao ano passado).
- Os recursos para EGF foram insuficientes e não estiveram disponíveis no momento oportuno, ocasionando aviltamento nos preços de venda.
- A colheita manual tem sido onerosa e de má qualidade, resultando em produto de baixo tipo.

b) Quanto à comercialização:

- A exportação de fibra é impossibilitada pelos impos-

tos, inclusive para algodão de baixo tipo não consumido pela indústria nacional.

- Os custos financeiros sobre um fardo de algodão brasileiro atingem 30% a 35% do valor (nos Estados Unidos e Austrália são da ordem de 6% a 7%).
- Não há financiamento para compradores de algodão (maquinistas, comerciantes, exportadores). Cerca de 55% do beneficiamento e comercialização primária de algodão no Brasil é feita por esses agentes.
- Têm sido grandes as facilidades e vantagens para importar algodão, a preços que o produto interno não pode competir.
- As indústrias de beneficiamento que continuaram na atividade têm capacidade ociosa e, a persistir a importação de algodão e a redução das safras internas, não conseguirão sobreviver.
- Não há sistema objetivo e funcional para classificação do algodão em caroço, que permita atribuição de prêmios à boa qualidade.
- Há deficiência no sistema de classificação de algodão em pluma.
- A contaminação do algodão provoca restrições na indústria e até indenizações quando ocorre no fio exportado. Resíduos de juta concorrem com 50% para isso.

c) Quanto aos problemas técnicos na produção:

- O uso de tecnologia já disponível no País pode resultar em alta produtividade física e econômica (o Estado de São Paulo tem uma das maiores produtividades físicas do mundo, em culturas não irrigadas).
- A adoção generalizada dessa tecnologia é dificultada pelos custos e mecanismos de financiamento.
- Há problemas técnicos específicos de nossas regiões produtoras ainda por resolver, especialmente no setor de variedades e controle de doenças e pragas, especialmente o bicudo.
- A expansão da cotonicultura para novas regiões, sobretudo no Centro-Oeste, dependerá do desenvolvimento de tecnologia apropriada e da solução de doenças, especialmente a ramulose. IAC-21 é resistente.
- Há tendência de certos setores para introduzir sementes do exterior, acreditando ser tal medida a solução rápida para demandas específicas da indústria e para aumento de produtividade das culturas (os casos já concretizados resultaram em fracasso).
- A introdução de variedades do exterior, sem trabalhos

experimentais prévios, oferece altos riscos com relação à suscetibilidade a doenças que não ocorrem nos países de origem dessas variedades. Além disso, a entrada maciça de sementes contém o risco de introdução de novas pragas e doenças em nosso País. - Há dificuldades para um trabalho mais eficiente nos órgãos governamentais de pesquisa e assistência técnica. A associação com a iniciativa privada parece ser o caminho para incremento e melhoria dos trabalhos.

A partir desse extenso diagnóstico, o documento final do evento elenca um conjunto de medidas detalhadas a seguir:

a) Na área econômica/tributária:

- Concessão de subsídios ao produtor.
- Redução de custos no financiamento ao produtor e disponibilidade dos recursos nos momentos necessários, especialmente na comercialização.
- Implantação de equivalência-produto no financiamento à produção.
- Política específica de apoio ao pequeno produtor.
- Incentivos para adoção de tecnologia, com vistas ao aumento da produtividade física e econômica das culturas.
- Facilidades creditícias e tributárias para introdução da colheita mecanizada.
- Política de crédito e financiamento para os compradores de algodão.
- Medidas tributárias de apoio à comercialização (deferimento de ICMS e extensão de EGF para opção de venda).
- Autorização de crédito externo para aquisição da safra, com juros e prazos equivalentes aos vigentes para o algodão importado.
- Liberação da exportação de fibras, sem impostos, e restrições quanto a tipos e qualidade.
- Isenção ou redução de impostos na exportação de algodões de tipo baixo.
- Sobretaxa na importação de algodão.
- Incentivos fiscais para investimentos em pesquisa agrícola (isenção de 8% do imposto de renda devido, quando aplicado em pesquisas, conforme projeto de lei em tramitação no Congresso).

b) Na área de comercialização e qualidade do produto:

- Melhoria da classificação de algodão em pluma, para

reconquista da credibilidade do certificado.

- Introdução e funcionamento de sistema de prêmios para qualidade do algodão em caroço.
- Medidas educacionais e de incentivo, com vistas à melhoria da colheita manual (trabalho envolvendo produtores, empreiteiros de mão-de-obra e Sindicatos de Trabalhadores).
- Medidas para redução da contaminação do algodão.
- Valorização do caroço, mediante opções de utilização, especialmente para alimentação animal.

c) Na área técnico-agronômica:

- Apoio à pesquisa, utilização de sementes selecionadas e assistência técnica ao produtor, com vistas ao aumento da produtividade. Integração com a iniciativa privada para incrementos e melhoria dos trabalhos.
- Melhoria do serviço de produção de sementes no Estado de São Paulo (com a manutenção do monopólio estatal na distribuição de sementes).
- Admitir a introdução de sementes do exterior apenas em quantidades necessárias para experimentação e sob controle de especialistas.

d) Na área política/organizacional:

- Constituição de um Conselho ou Fórum Nacional do Algodão.
- Ação integrada de todos os segmentos, com vistas à solução global dos problemas do setor.

#### **4 - AS CONVERGÊNCIAS E AS DIVERGÊNCIAS FUNDAMENTAIS ENTRE AS POSIÇÕES**

A existência desses segmentos de forma não solidarizada produz um distanciamento entre os pontos fundamentais das propostas como resultado de um afunilamento da defesa de reivindicações como fruto de uma corporativização das discussões. Em entidades tradicionais de organização de interesses isso é uma decorrência típica, sendo um empecilho à constituição de uma plataforma global para solução da crise do complexo têxtil. Superar esse obstáculo é um desafio que deve ser enfrentado e por isso deve-se mapear os pontos fundamentais de convergência e divergência, o que é feito na seqüência.

#### 4.1 - As Convergências entre os Posicionamentos dos Diversos Segmentos

O único ponto para o qual convergem unanimemente todos os segmentos do complexo têxtil brasileiro é o incentivo à pesquisa agropecuária com algodão. Trata-se de posicionamento característico de um setor que historicamente tem-se mostrado como inovador, e onde a pesquisa pública tem produzido resultados de elevada relevância com ganhos de produtividade e de qualidade da fibra. Apenas esse esforço contínuo tem permitido superar obstáculos e manter essa fibra natural em condições de competir no plano mundial com economias algodoeiras dos principais produtores mundiais. Essa unanimidade consubstanciada em todas as formas torna fundamental uma ação pública eficaz, capaz de ampliar o dinamismo desse núcleo endógeno de geração e difusão de tecnologia, a que coloca o Brasil em produção importante no contexto internacional do algodão. E a responsabilidade do Governo do Estado de São Paulo é ainda maior, pois detém a principal equipe de pesquisadores no âmbito nacional, lotada no Instituto Agrônômico.

Uma medida que curiosamente aparece como reivindicação de cotonicultores e industriais é a isenção de ICMS para exportação. Trata-se de medida inócua pois a liberação completa da exportação não atenderá aos cotonicultores, já que os preços internacionais estão extremamente baixos dado o elevado estoque mundial. De outro lado, para os industriais, essa defesa é apenas um reforço à sua postura "liberal" de obstaculizar a adoção de tarifas de proteção à produção nacional. Dada a exigüidade das exportações brasileiras no período atual e a perspectiva de que a oferta nacional de algodão seja por vários anos ainda inferior à demanda, essa medida teria um cunho simplesmente demagógico e promocional, sem resultados no tocante à solução da crise. A adoção dessa isenção só teria sentido, temporariamente, contemplando apenas algodão de qualidade inferior para desova de possíveis estoques existentes desse tipo de matéria-prima. Além disso, as condições de competitividade do algodão nacional são exíguas devido ao prazo de pagamento, pois no mercado mundial vige o período de 180 dias e o nacional é vendido para ser pago em 13 dias.

Em recente evento nacional, a 1ª Feira Na-

cional do Algodão e Suas Misturas, realizada entre 10 e 15/05/1993, em Recife (PE), surgiu também a proposta de redução do ICMS para o algodão e a isenção de impostos para importação. A proposta analisada é de cobrar o tributo sobre o valor adicionado apenas no produto final, isentando as transações intermediárias. Essa medida, contudo, é tecnicamente problemática, dada a sistemática tributária nacional que prevê a incidência na origem e não no destino, sendo que dessa forma, no conjunto dos Estados membros da Federação, a execução dos procedimentos de compensação tributária ficaria demasiadamente complicada.

Na verdade a solução da problemática tributária deve abranger toda a agricultura, com redução acentuada de impostos indiretos, como o ICMS e Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), que gravam produto e elevação da carga tributária sobre a renda de todas as formas e a terra, fontes de apropriação e acumulação da riqueza. Os impactos distributivos seriam enormes e diminuiriam a carga tributária sobre o produto, o que é um desestímulo à produção, além de repassada aos preços até a ponta, sendo paga em última instância pelo consumidor final. A tributação indireta deveria ser flexível para se ajustar à conjuntura e ao critério da essencialidade, além de ser cobrada no destino, o que permitiria a isenção na cadeia produtiva. A revisão constitucional é uma ótima oportunidade para se proceder essa modernização do sistema tributário incidente sobre a agricultura, eliminando essa distorção ao mesmo tempo em que elevaria a baixa carga tributária vigente no momento atual.

Um ponto de convergência entre cotonicultores e beneficiadores é a adoção da equivalência total em produtos para o crédito de custeio da safra. Os industriais apenas apontam para a necessidade de financiamento adequado nas épocas certas, para o plantio e para a colheita. O problema da equivalência tem sido persistentemente apresentado e debatido desde que foi sancionada a lei agrícola brasileira, em 1991, que estabelece sua adoção para o mini e o pequeno agricultor. O argumento fundamental da propositura na época de formulação da Lei Agrícola é que o agricultor brasileiro toma suas decisões de produzir calcado na relação de trocas, e o custo do dinheiro deveria observar uma paridade fixa com o preço do produto para estabilizar expectativas e propiciar um processo normal de decisão de plantio. Isso face à característica da

agropecuária de não funcionar como linha de montagem e propiciar um descompasso enorme dos fluxos monetários de despesa e receita. Esse problema do descompasso é real e deve ser minorado, sendo uma das razões fundamentais da presença estatal protegendo a agropecuária em todas as principais agriculturas modernas mundiais.

No entanto, a questão da equivalência, ao se configurar como um problema de gasto público, pois só é possível com algum montante de recursos governamentais, transcende a ótica setorial e passa a ser um elemento das decisões macroeconômicas. No contexto da presente crise fiscal do Governo brasileiro, a possibilidade de aplicação do volume de recursos necessários para toda a agricultura nacional é impraticável, e a adoção da sistemática com base em subsídios apenas para um conjunto de produtos pode produzir distorções indesejáveis do ponto de vista alocativo. Outro problema é a não inserção da agropecuária na economia de forma plena. O sistema de equivalência em produtos da ótica macroeconômica tem enfrentado pesadas críticas nesse sentido. Para os críticos a agropecuária estaria optando por uma economia de "escambo" em vez de caminhar para a modernidade da economia monetária de produção. Isso por adotar uma perspectiva de maior fuga aos riscos, pois além dos riscos produtivos e do descompasso dos fluxos monetários intrínsecos à agropecuária, ocorreria também uma fuga dos riscos financeiros que são decorrentes do sistema capitalista.

Outro problema apontado no sistema de crédito de custeio por equivalência em produto é que adotado de forma global pode ser um elemento concentrador de renda pela sua elevada regressividade. Adotada sem menores cuidados, a equivalência total em produto, calcada nos contratos de crédito de custeio, iria privilegiar os cotonicultores que têm pleno acesso ao sistema financeiro. O crédito oficial atende a uma parcela reduzida dos recursos aplicados anualmente no custeio da safra, e concentra-se nos agricultores que preenchem as pré-condições do sistema financeiro. Desse modo, apenas uma parcela será atendida e será justamente a de maior renda, tornando-se a equivalência um instrumento aprofundador da distribuição de renda pela regressividade do mecanismo na qual estaria ancorada. O mesmo problema tem a proposta de equivalência lastreada no mercado

futuro de produtos, haja visto que no caso do algodão em pluma, o fato do maquinista ser um intermediário, e não um prestador de serviços, faz dele, e não do cotonicultor, o beneficiado. Assim, os mecanismos para aplicação da equivalência em produto até agora propostos não conseguiram resolver a questão da regressividade e das distorções que podem ampliar, em vez de reduzir, os problemas da agropecuária. Contudo esse segmento não pode continuar a descoberto num universo como o atual de elevadas taxas de juros. A política de preços mínimos para a safra 1993/94, ao corrigi-los pelo mesmo índice do saldo devedor dos empréstimos do crédito rural, com o compromisso de compra pelo Governo na ocasião da comercialização da safra, reduz o nível do problema se for realmente executada.

A anotação desses três pontos, um de convergência geral, que é o caso da necessidade de investimentos governamentais em pesquisa agropecuária, e dois de concordância parcial, a isenção tributária entre cotonicultores e industriais e a equivalência em produto entre cotonicultores e beneficiadores, já permite mostrar claramente uma postura que tem sido um obstáculo permanente à saída para a crise nacional. A crise é resultado do esgotamento do padrão de financiamento, de forma que o Estado não engendrou novas formas de mobilizar recursos para investimento, e no Brasil ele tem sido a grande fonte de recursos para inversões produtivas, face à baixa capacidade privada de fazer frente sozinha às vultosas somas exigidas. Numa situação de crise fiscal, duas medidas são de aumento dos gastos públicos e outra é de isenção fiscal, tornando, portanto, o sistema de equações do problema sem solução. É preciso fugir a esse lugar comum corporativista para que os problemas tenham soluções duradouras.

#### **4.2 - As Divergências Fundamentais entre os Segmentos**

A dicotomia básica está na questão da proteção à produção nacional consubstanciada na aplicação de barreiras tarifárias ao produto importado. Sobre esse problema conformam-se dois grupos de interesses bem definidos: de um lado os cotonicultores e os beneficiadores, a favor da adoção da tarifa sobre as impor-

tações, e de outro lado os industriais, que são contrários a essa ação protecionista. Nesse tipo de divergência não há como abordá-la sem tomar partido. Por essa razão a análise aqui realizada está consubstanciada em princípios de defesa do interesse nacional, que sabidamente pode não ser mera resultante do confronto dos interesses dos segmentos.

Num primeiro momento é preciso distinguir conjuntura de estrutura, para não cair na armadilha corporativista de buscar o maior lucro imediato sem preocupar-se com o desdobramento da crise. A importação do algodão a preços acessíveis tem respaldo momentâneo num mercado mundial sobre-abastecido. Como os estoques mundiais representam em torno de 45% do consumo anual e todas as tentativas de reduzir esse percentual têm se mostrado infrutíferas nos principais países exportadores como os Estados Unidos, as cotações internacionais do algodão em pluma têm ficado em torno de US\$65 cents por libra peso na época de safra brasileira. Com isso o preço internacional tem permitido uma importação, colocada no Brasil ao preço em torno de US\$72 cents por libra peso.

Qual seria então o principal problema se o algodão nacional seria plenamente competitivo a US\$70 cents por libra peso? Dois problemas têm sido aventados: o prazo de pagamento e a qualidade da fibra. O ponto central parece ser o prazo de pagamento, onde as condições de crédito de curtíssimo prazo do sistema financeiro brasileiro é uma limitação à compra do produto nacional. O produto importado tem prazo de pagamento de 180 dias de acordo com os estímulos à exportação, com empréstimos pela correção cambial mais juros internacionais, principalmente da política agrícola norte-americana. Desse modo o produto pode ser internalizado, processado e vendido na sua maior parcela, sem que tenha havido desembolso substancial. É o que está perfeitamente caracterizado na análise dos cotonicultores que está correto, pois a indústria produz sem comprometer grande volume de capital variável na aquisição de matéria-prima.

No entanto essa prática protecionista dos norte-americanos, que acabou sendo chancelada por todo o mercado internacional de algodão, não pode ser utilizada para defesa do liberalismo no plano nacional pois isso sucateia a produção nacional com reflexos na renda e no emprego. O produto nacional é vendido

para pagamento em 13 dias, dada a inflação que corre rapidamente o poder de compra de preços recebidos. Uma alternativa seria garantir para a indústria condições de pagamento idênticas para a aquisição do produto nacional. O problema está associado aos subsídios de origem que, ensejando concorrência desleal, impedem a competitividade do algodão em pluma brasileiro.

Outra questão levantada é que a qualidade de matéria-prima nacional não seria satisfatória para o padrão de exigência do mercado de tecidos e vestuários. Isso contrapõe-se à conclusão do Simpósio de que, aos mesmos preços, a indústria daria preferência para o produto brasileiro. O tipo do algodão brasileiro seria inferior ao estrangeiro e a qualidade da fibra, principalmente a sua resistência, seria prejudicada. O problema parece estar associado a duas causas fundamentais: as adversidades climáticas conjuntamente com o baixo nível da condução da cultura, e a colheita inadequada. A primeira razão da qualidade inferior do algodão nacional está no fato de que o clima provocou graves prejuízos nas últimas três safras. Mas, além dessa adversidade natural, a baixa rentabilidade econômica faz uma seleção negativa de cotonicultores mais modernos deixando ou reduzindo mais rapidamente suas áreas de plantio que os tradicionais, e dessa maneira com a saída dos inovadores, os níveis de rendimento tendem a ser menores refletindo as piores condições da lavoura. Se não bastasse esse fato, a rentabilidade econômica, para ser mantida, leva à redução da adubação e de outras práticas fundamentais. Desse conjunto todo de condicionamentos tem-se uma qualidade do produto final bastante aquém do potencial do material genético empregado.

Se a condução da lavoura na crise já condiciona uma perda de qualidade da matéria-prima, a colheita tem sido uma prática cujos cuidados poderiam ser extremamente melhorados para obter algodão mais limpo, para que o beneficiamento permita obter fibra de tipo superior. Na maneira de realizar a colheita de algodão no Brasil não há um processo de seleção das maçãs maduras. Com isso o material colhido apresenta-se cheio de impurezas que, apesar de retiradas limpas no beneficiamento, produzem um certo "estressamento" da fibra, reduzindo-lhe a resistência. A colheita paraguaia é feita maçã a maçã, o que confere ao produto paraguaio melhor tipo e com isso, cotações supe-

riores para o algodão em pluma. De outro lado os beneficiadores brasileiros pagam pelo sistema de "bica corrida", não premiando a qualidade, consistindo essa sistemática num desestímulo econômico à melhoria do padrão.

Portanto, a qualidade da fibra nacional é decorrente da conjuntura da crise que provoca menores cuidados com a cultura, e da tradicional forma de pagamento que não remunera a porcentagem e a qualidade da fibra. Não há portanto razão estrutural para a restrição da indústria ao algodão brasileiro, mas a necessidade de se adotar medidas que reveriam a prática da comercialização. Uma alternativa é a adoção da proposta dos beneficiadores de melhorar o padrão de qualidade do produto nacional. Como não há razões de ordem agrônômica para que o algodão nacional tenha tipo necessariamente inferior, a organização de um sistema de pagamento por qualidade da fibra, normatizado e fiscalizado pelo Estado, poderia trazer enormes benefícios ao setor.

As ponderações da indústria não encontram, desse modo, base em nível da realidade, consistindo num excesso de corporativismo. A política nacional tem que ser calcada em dois pontos: emprego e renda, e esses dois requisitos exigem o fortalecimento da produção nacional de algodão, em função dos desdobramentos, enquanto multiplicadora de empregos e de renda no campo, alargando o mercado interno e propiciando o alavancamento da demanda em geral. Desse modo, a política seria funcional à diminuição das desigualdades no plano social e, do ponto de vista macroeconômico, daria base à progressão do investimento e ao crescimento do produto. A modernização da indústria têxtil, que deve ser estimulada a prosseguir, encontraria dessa forma maior lastro interno para buscar a consolidação.

## **5 - A DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA PARA O COMPLEXO TÊXTIL**

O primeiro parâmetro a ser fixado é quanto à forma de organização e implementação de políticas públicas em economias modernas. A forma tradicional contemplava o Estado executando intervenções de corte amplo, utilizando-se de instrumentos que perpassavam várias atividades agrícolas, onde o elemento

fundamental era o do alargamento dos gastos para com isso ampliar-se os efeitos. O crédito rural brasileiro na década de 70 é um exemplo típico desse mecanismo onde o gasto público alavanca a modernização, cabendo ao "mercado" realizar o processo de distribuição e alocação dos recursos. Disso resultaram as distorções no sentido de privilegiar produtos, regiões e segmentos de agricultores.

Dentro dessa formulação tradicional de políticas públicas, do mesmo modo que o Estado forjava uma atuação ampla não particularizando atividades, dado que o seu objetivo era modernizar a agropecuária enquanto um todo setorial, a organização dos interesses privados obedecia à mesma lógica. Dentro desse contexto, cada segmento constituiu entidades cuja atuação era caracteristicamente marcada pela defesa sem restrições de interesses de categorias mais específicas. A especialização dessas entidades leva a que assumam progressivamente uma postura iminente corporativa, pois cada segmento procurava auferir o máximo das parcelas dos benefícios concedidos.

Nessa organização corporativa tradicional não há espaço para a solidarização de interesses, mas para a luta de interesses. Numa agropecuária pré-industrial, onde o agricultor tinha uma tímida relação para trás, pois utilizava poucos insumos industriais e uma atuação para frente, quase que exclusivamente com o capital comercial, esse corporativismo era natural. Até mesmo a indústria, o centro dinâmico da economia, era tradicionalmente concebida como uma atividade à parte. Nesse universo onde as relações intersetoriais agropecuária/indústria eram frágeis, a forma tradicional de representação de interesses eram as federações e as associações de agricultores e industriais, dissociadas entre si e com posturas que os conduziram à ação corporativista.

As transformações econômicas têm como marca fundamental terem produzido um aprofundamento das relações intersetoriais que chegaram em um nível onde os limites da agropecuária e da indústria, isoladamente, são inadequados para a formulação de políticas agrícolas. Não se trata mais de um ofertante típico, capaz de responder a políticas de oferta, nem de um processo intermediado por agentes que traduziriam os gostos e preferências do consumidor. A estrutura de produção encadeia-se numa su-

cessão de transformações de produtos e métodos de distribuição que impedem o corte analítico sem um mínimo de arbitrariedade. A política para as cadeias produtivas no seu todo passaram a ser a tônica das ações governamentais.

Outro aspecto que levou à mudança no formato das políticas foi a crise fiscal. As políticas agrícolas, ao ganharem em amplitude, passaram a exigir somas de recursos estatais não disponíveis. A questão não é de pura e simplesmente eliminar todo o tipo de subsídio implícito ou explícito pois não há agricultura desenvolvida no plano mundial que não receba proteção estatal. O problema é, face aos recursos escassos, definir políticas que organicamente contemplem os setores com maior capacidade de resposta em termos econômicos e sociais. A necessidade de limitar a abrangência das políticas setoriais, aliada à procura de maior eficiência na aplicação dos recursos disponíveis, forjou um novo corte para as políticas públicas que passaram a ensejar cadeias produtivas específicas olhando para o seu conjunto, abandonando as ações genéricas de corte horizontal dessas cadeias.

A verticalização da agropecuária levou à verticalização das políticas públicas rompendo com a generalidade da visão horizontalista, que é incompatível com a limitação dos recursos disponíveis, pois se percebeu que o horizonte tem como limite o infinito. A nova sistemática das políticas públicas ensejando progressivamente as cadeias produtivas, olhando-as no seu conjunto, determinou o aparecimento de entidades representativas que correspondessem a esse desafio. Daí, em lugar do antigo corporativismo, ter surgido o moderno corporatismo que trata de um processo de orquestração dos interesses dos agentes verticalmente estabelecidos numa cadeia produtiva. Essas entidades promovem a convergência para uma pauta verticalizadora de reivindicações. Esse "complexo" atua junto ao Estado influenciando e sendo influenciado. Ao mesmo tempo em que participam da formulação de políticas públicas, passam a atuar na sua implementação. Desse modo o corte setorial antigo passa a ter a moderna roupagem das cadeias produtivas, cabendo ao Estado selecionar e impulsionar aqueles mais estratégicos da ótica nacional, direcionando seus recursos para esse conjunto definido de agentes. A busca da solidarização dentro da cadeia produtiva passa a ser, portanto, um objetivo fundamental dos formuladores de políticas

públicas. Esse é o sentido geral que norteia as propostas seguintes para o complexo têxtil.

### **5.1 - Política Vertical Buscando Maior Solidarização de Interesses**

O cerne do problema é buscar a integração vertical com a ação estatal, promovendo um processo de constituição de um espaço corporatista que avance no sentido da orquestração de interesses. Desse modo a câmara setorial poderia ser agilizada para se constituir numa forma permanente de formulação e implementação de políticas têxteis. Não basta, contudo, juntar segmentos com interesses antagônicos, é preciso dar suporte a um processo que force a solidarização. Nesse aspecto a presença do Estado é estratégica, fazendo valer o interesse da sociedade. Um elemento fundamental dessa intervenção é atuar na comercialização, com medidas estabilizadoras da renda do cotonicultor e que visem a melhoria do padrão da matéria-prima nacional.

O complexo têxtil tem, dentre as complexas agroindústrias brasileiras, um dos menores graus de integração entre a parte agrícola e industrial. Nele não prosperaram o pagamento por qualidade e inexistem contratos de fornecimento. É preciso, portanto, adotar-se medidas que estimulem os contratos, inserindo nos mesmos não somente os tópicos relativos aos preços, mas associando-os à definição de normas de qualidade que remunerem a matéria-prima de tipo superior. As máquinas de beneficiamento pagam pelo sistema da "bica corrida", não estimulando a adoção de técnicas de colheita que produzam algodão mais limpo e as lavouras que utilizem materiais de maior porcentagem de fibras. O material genético nacional atende a esses requisitos e os agricultores, tratando melhor as lavouras e realizando melhor a colheita, forneceriam matérias-primas que em nada ficariam devendo às dos principais produtores mundiais, inclusive com produtividade da terra semelhante às mais altas para algodão não irrigado.

O contrato de fornecimento, ao incluir cláusulas de qualidade da matéria-prima, se constitui em instrumento fundamental para o desenvolvimento do complexo têxtil, eliminando intermediários e com isso solidarizando a cadeia produtiva, aumentando

também a eficiência com redução dos custos de comercialização e com isso das margens totais. Ao reduzir a intermediação, o contrato evita ações especulativas que acabam penalizando o elo mais fraco da cadeia, que é o cotonicultor. Não sem outra razão é que a margem total, em porcentagem, tem crescido numa situação de preços cadentes, e não o contrário. Não é compatível com o desenvolvimento do complexo têxtil a redução da relação do preço do algodão em caroço com o preço do algodão em pluma de 3:1 para 4:1 nas últimas safras, com alongamento da margem do beneficiador. O contrato, na medida em que reduz instabilidades de preços numa cultura alternante, sensível ao clima, às pragas e às moléstias, produz as condições para que sejam executados os tratamentos culturais que levarão à materialização do potencial da qualidade da fibra da variedade nacional. Adotando-se o contrato coletivo de produção, onde o conjunto de cotonicultores e o conjunto de indústrias fixam os percentuais de determinação dos preços, regulando a transmissão dentro da cadeia, fortalece-se as organizações desses segmentos.

O contrato não define o preço *a priori*, mas os procedimentos para obtê-lo em função da variação das cotações em mercado explicitado. A esse instrumento deve ser associada a política de preços mínimos governamental que daria o patamar inferior para o tipo desejado. Essa ação é essencial, dado o menor poder de barganha dos cotonicultores frente à indústria. O mecanismo de execução da produção contratual por meio de organizações de agricultores e industriais reconduz o maquinista à sua função clássica de prestador de serviços retirando-lhe sua faceta de intermediário, cortando posturas especulativas como as que têm ocorrido. As cooperativas já participam de parcela importante do beneficiamento e seriam estimuladas a avançar nesse processo de integração contribuindo para a redução da margem total. Um aspecto fundamental para que o contrato seja um instrumento com credibilidade e eficácia é a presença estratégica do Estado na fiscalização dos procedimentos. O ponto de estrangulamento é a entrada do produto nas máquinas na safra, que deve ter reforçada pelos governos estaduais, a fiscalização periódica, bem como a modernização da estrutura de classificação, que pode até ser privada, mas com fixação de procedimentos metodológicos rígidos por parte da pesquisa pública, inclusive

com sistema de credenciamento de laboratórios, dando credibilidade ao processo.

## 5.2 - Política Tributária e Tarifária Compatível com a Modernização

A discussão da produção nacional, tanto agropecuária como industrial, tem sido permeada por colocar o interesse particular acima do interesse nacional, o que tem trazido como resultado propostas específicas que ao serem abordadas no conjunto tornam-se inconsistentes. De um lado, a reivindicação de aumento de gastos públicos aliado a renúncias fiscais, numa situação onde as receitas públicas não têm capacidade de engendrar o financiamento que alavancaria o investimento por insuficiência de arrecadação. Do mesmo modo que as isenções tributárias não são possíveis, por outro lado a política tarifária tem sido marcada pela inconsistência. Os cotonicultores querem a liberalização das exportações com isenções de tributos para a matéria-prima nacional ao mesmo tempo em que a importada deveria ser taxada. Os industriais, por sua vez, argumentam que a taxação da matéria-prima importada seria inflacionária mas concomitantemente querem a taxação dos têxteis já processados. Para eles o setor têxtil não pode competir com as práticas de *dumping* dos concorrentes internacionais, o que se agravará com a antecipação de dezembro para julho deste ano do rebaixamento das alíquotas dos têxteis importados.

Essa confusão de argumentos contraditórios revela a velha postura corporativista das entidades empresariais do complexo têxtil. É preciso romper com esse debate anacrônico organizando uma pauta de mudanças que ao mesmo tempo em que reduza obstáculos e constrangimentos, forneça ao Estado instrumentos e recursos que permitam-no fazer frente às necessidades. A questão tributária precisa ser colocada nos seus devidos termos, concebendo uma reforma no sistema tributário que seja compatível com a modernidade. A carga fiscal brasileira não está exacerbada gravando demasiadamente o setor com tributação elevada. Na verdade a carga tributária nacional gira em torno de 21% do Produto Interno Bruto (PIB), bastante abaixo das cifras acima de 30% de países com semelhante estrutura industrial. O problema não é de sobre-

tributação mas de estrutura tributária inadequada, pois no Brasil prevalecem os impostos indiretos (ICMS e IPI) sobre os diretos (IR, ITR, IPTU, etc.). Os impostos indiretos, além de serem repassáveis até o consumidor por toda a cadeia, gerando impactos nos preços, ao incidirem sobre produtos exportados reduzem a competitividade externa do produto nacional. Por outro lado, a tributação sobre ativos (inclusive terra e imóveis em geral) é irrisória, bem como a taxação das grandes fortunas e dos ganhos financeiros.

No seu sentido geral, o elemento central do problema tributário nacional, que faz transparecer um falso patamar elevado da carga fiscal, é que o sistema penaliza a produção e protege o patrimônio. A produção é penalizada de duas formas: pelos impostos indiretos que encarecem os produtos e estimulam a sonegação, e porque a principal forma de renda gravada pelos impostos diretos são os salários, e portanto tem o efeito redutor da demanda. É preciso romper com esse sistema, que na verdade é resultado histórico do conservadorismo e do perfil patrimonialista das elites brasileiras. A revisão constitucional é uma oportunidade rara para uma mudança no sistema tributário, modernizando a tipologia e a incidência dos diversos impostos, reduzindo a carga sobre a produção tendo como base a essencialidade do produto, ao mesmo tempo em que aumenta-se a carga total em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB). Essa questão é inerente à toda a agricultura nacional, sendo estratégica para a integração econômica em nível do MERCOSUL em termos semelhantes de competitividade.

No tocante à política tarifária para o setor têxtil, é preciso destacar que, tanto para o algodão em pluma como para os têxteis processados ou semiprocessados, o mercado mundial está sujeito a políticas de estímulos à exportação nos principais países produtores. No caso do algodão em pluma, tem-se um mercado internacional sobreabastecido com os estoques correspondendo, em início de 1993, a mais de 40% do consumo. Os Estados Unidos, principal exportador, têm praticado uma política ativa para escoar sua produção, principalmente com o alargamento dos prazos de pagamento. No caso dos têxteis processados ou semiprocessados (do fio à confecção), a prática de abertura de mercado também tem propósitos semelhantes ao da matéria-prima, onde os prazos de finan-

ciamento e os preços finais dão vantagens ao produto externo. Do mesmo modo, por conseguinte, tem-se uma prática que incorpora expectativas altistas aos preços internos, portanto gerando impactos inflacionários.

A política de proteção a todo o complexo têxtil nacional é, portanto, uma exigência da necessidade de manter e até mesmo recuperar emprego e renda internamente, com grandes benefícios na área social. No entanto essa política não pode ser para atender este ou aquele segmento da cadeia produtiva, mas para todo o conjunto da mesma de maneira solidária. Os instrumentos para isso podem variar, desde a adoção de tarifa compensatória de maneira a igualar os preços internacionais a um dado nível considerado aceitável para o mercado interno, como o preço mínimo de garantia que é garantido pelo Governo, até a fixação de cotas para importação. A adoção dos instrumentos deve atender à condição de provocar o menor problema externo possível para as negociações comerciais. A utilização do contrato no plano interno com níveis de produção pré-estabelecidos, associados à liberdade de importar apenas à indústria que preencher esse requisito, pode ser uma medida de proteção do complexo têxtil brasileiro, com reflexos na expansão da oferta interna de algodão em pluma.

### **5.3 - Política de Modernização dos Parques Produtivos Agropecuário e Fabril**

A ação governamental, ao ensejar a cadeia produtiva no seu conjunto, deve procurar equacionar as disparidades de dinamismo na introdução do progresso técnico. A indústria têxtil nacional passa por um processo de modernização que propicia a elevação da produtividade dos fatores, bem como do produto final, o que tem permitido a manutenção da competitividade externa do têxtil brasileiro. A transformação industrial é um elemento presente no contexto mundial com o advento da 3ª Revolução Industrial e com a incorporação progressiva da automação e da informática aos processos de produção. Os teares a jato de ar, bem como as técnicas de reorganização das plantas industriais e de gerenciamento empresarial, são elementos cada vez mais presentes na indústria nacional. No entanto, o sucesso dessa ação modernizadora exige

uma relação cada vez mais estreita entre a indústria e os fornecedores de matéria-prima. Como o algodão é o principal componente do têxtil nacional, a necessidade de uma maior organicidade dentro da cadeia produtiva passa a ser um elemento limitante ao próprio processo de modernização.

A exportação tem efeitos positivos sobre o parque fabril interno. De um lado produz as receitas cambiais que permitirão a aquisição de equipamentos modernos para introdução nas plantas produtivas internas. Por outro lado, a participação no comércio exterior é uma exigência para a realização da produção pela demanda interna reprimida pela renda. Ao precisar lançar-se no mercado dos países capitalistas avançados, a indústria impõe-se padrões de qualidade e custos que repercutem positivamente, pois tem de atender a consumidores extremamente exigentes e atua em concorrência com indústrias de países que praticam políticas ativas de estímulo à exportação. Desse modo, a eliminação de quaisquer constrangimentos para a exportação tem corolários desejáveis para a indústria têxtil nacional. O apoio governamental, mobilizando recursos e aplicando-os de forma seletiva nas empresas com maior capacidade de reorganização, é fundamental ao êxito da reestruturação do parque fabril.

Não há recursos em volume compatível com a generalização desse processo, daí a necessidade de uma política de suporte, caso a caso, às empresas que tenham adquirido capacidade produtiva, tecnológica, organizacional e financeira para realizar a constituição da moderna planta produtiva. A heterogeneidade é a marca da estrutura produtiva da indústria têxtil brasileira, e dessa maneira a possibilidade de uma homogeneização, está seriamente comprometida pois outros elementos estruturais estão na base dessa diferenciação. A desigualdade de renda e a predominância de baixos salários permitem que sejam, ainda por um longo tempo, rentáveis às fábricas tradicionais. A política para a indústria têxtil deve portanto atender ao objetivo de internalizar o moderno padrão tecnológico sustentando o investimento, mas com a clareza de que, para ser efetiva tem que abrir mão da generalidade, direcionando-se para empresas específicas com capacidade de executar com sucesso essa empreitada. Ao mesmo tempo, deve fortalecer o imbricamento progressivo de toda cadeia têxtil brasileira, além de dar sustentação ao segmento onde a tecnologia exógena é

problemática: a produção de algodão.

A cotonicultura é uma atividade onde o Brasil desenvolveu um núcleo endógeno de geração e difusão de tecnologia compatível com os mais avançados dentre os maiores centros mundiais produtores de algodão. O investimento público, realizado principalmente pelo Estado de São Paulo, permitiu a superação de constrangimentos diversos como a qualidade da fibra no tocante a porcentagem, resistência e comprimento, resistência a doenças e tolerância a pragas, conquistas complementadas com a quadruplicação da produtividade da terra nas últimas décadas. Desse modo, tem-se internalizada uma elevada capacidade tecnológica em algodão não irrigado. Nesse plano, a tecnologia nacional de produção de algodão é capaz de garantir a competitividade do complexo têxtil brasileiro. A política governamental deve, portanto, sustentar o avanço desse processo em novos moldes.

A política de investimento em pesquisa com algodão, ao contemplar interesses qualitativos e quantitativos de agentes de toda a cadeia produtiva, pode alavancar a modernização setorial com maior produtividade do trabalho e qualidade do produto final. A unanimidade desse reconhecimento, por parte de cotonicultores, beneficiadores e industriais, é um fato que tem se reproduzido a cada momento, dando respaldo à compreensão de quanto estratégico é a pesquisa agropecuária nessa cultura. Dada a insuficiência de recursos públicos é preciso aumentar a parceria com o setor privado na alocação de recursos para essa atividade. O instrumento legal para isso está agora disponível, sancionada a Lei nº 8.661, de 02/06/1993, que dispõe sobre incentivos fiscais para a capacitação tecnológica para a indústria e agropecuária. A constituição de um Fundo com recursos privados para financiar projetos específicos poderia trazer dois tipos fundamentais de benefícios: 1) a participação do contratante na própria definição dos projetos prioritários e com isso internalizando a participação do setor privado da gestão direta da pesquisa pública e 2) a relação estreita pesquisa/usuário que aumenta a rapidez da difusão dos resultados.

Essa prática de gestão de compromisso pode elevar a produtividade da pesquisa a níveis superiores aos atuais, sem um substancial aumento do comprometimento de recursos governamentais escassos. Entretanto essa ação para ser bem sucedida tem que ser

executada de forma transparente, para que o incentivo não seja transformado em renúncia fiscal improdutivo e seletivo, aplicando recursos nos centros de pesquisa mais capacitados para que a dispersão não leve ao desperdício em projetos inviáveis ou mal formulados. Essa complementaridade dos recursos privados não deve eximir o Estado de sua função de sustentar com recursos a pesquisa algodoeira. Também aí, por intermédio de tarefas compartilhadas, o Governo Federal e os Governos Estaduais devem juntar esforços rompendo com a atividade isolada. O Instituto Agrônomo do Estado de São Paulo (IAC) e o Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) são inegavelmente as mais importantes unidades nacionais da pesquisa com algodão e por essa razão devem assumir posição compatível na definição da programação e alocação de recursos. A unificação de esforços envolvendo recursos privados, federais e estaduais é altamente desejável do ponto de vista da efetividade dos resultados com maior retorno das aplicações. Essa gestão compartilhada é um desafio para se evitar desperdícios de recursos com duplicidades e ineficiências.

#### **5.4 - Redução da Instabilidade das Políticas Públicas como Propulsora do Investimento**

A política econômica brasileira ao trabalhar no curto prazo, com uma sucessão de tentativas de ajustes malogrados, é um dos elementos que condicionam a instabilidade econômica não permitindo um horizonte mínimo capaz de dar sustentação a um processo de investimento. No plano macroeconômico, portanto, as expectativas sob as quais são tomadas as decisões de investimento são pessimistas. Isso porque os ajustes fiscais não têm sido bem sucedidos na normalização das contas públicas, comprometendo as políticas sociais e a capacidade estatal de realizar inversões. A despeito disso, nota-se que a reorganização produtiva da indústria nacional está em curso e dentre ela o segmento têxtil. A estabilização da economia daria maior solidez a esse processo de inversões.

Na cadeia produtiva, contudo, há o problema do segmento agrícola. Dado o descompasso entre os gastos e a receita e a irreversibilidade da decisão de produzir, a agropecuária sofre mais drasticamente os efeitos da instabilidade, tanto no que diz respeito ao

investimento como ao custeio. As compras de máquinas e de equipamentos pela cotonicultura, que é a cadeia produtiva aqui analisada, sofreram grandes quedas da metade da década de 80 em diante. Da mesma forma reduziu-se a utilização de insumos como fertilizantes e defensivos. Numa cadeia cuja característica histórica marcante sempre foi a modernidade da produção agrícola e a rapidez da internalização do progresso técnico, o problema toma contornos sérios.

A redução dos preços reais do algodão em caroço foi enorme no período 1985-93, atingindo perdas acumuladas de 50% que comprometeram a renda dos cotonicultores e com isso a capacidade de investir e de produzir dentro de padrões modernos. As políticas públicas têm sido inócuas no sentido de amenizar o problema, a despeito da importância sócio-econômica dessa cadeia produtiva. Deixando de lado o esgotamento do instrumento tradicional de ação pública, que foi o crédito rural na década de 70, pois a crise fiscal impede a retomada dessa prática de ação estatal, é essencial dar solidez a uma política de preços tornando-a o elemento fundamental da intervenção do Estado, visando garantir e estabilizar a renda do cotonicultor.

A política de fixação dos preços mínimos em níveis cadentes, atingindo níveis reduzidos nas últimas safras (abaixo de US\$5,00 por arroba do algodão em caroço), não se coaduna com esse objetivo de garantir a estabilidade à renda. Um elemento operacional dessa política que concorre para comprometer ainda mais seus objetivos é que, numa inflação de 30% ao mês, o fato de se manter constante o valor do preço mínimo em cruzeiros, faz com que a cada dia essa cotação sofra o impacto da desvalorização e acabe produzindo uma perda substancial em termos reais. Por outro lado, isso aumenta consideravelmente o poder oligopsônico do comprador do algodão em caroço pois pesa sobre o vendedor o ônus da desvalorização em função do tempo, para tanto basta deixar de comprar a matéria-prima na primeira semana para pressionar o cotonicultor. Numa conjuntura de mercado abastecido isso forma contornos graves.

Para comprometer ainda mais a eficácia dessa política, os recursos para comercialização da safra não têm sido liberados a tempo, estando disponíveis da metade para o fim da colheita, obrigando o cotonicultor a vender seu produto em condições de

fragilidade ainda maior. Num contexto marcado por esses elementos, emergem preços extremamente reduzidos e portanto não remuneradores de todos os fatores de produção. Desse modo, a primeira necessidade é resgatar a política de preços mínimos para o algodão em caroço, de maneira que seja uma indutora da modernização ao garantir a estabilização à renda do elo mais fragilizado da cadeia produtiva. Associada aos contratos de produção entre cotonicultura e indústria, ela deve ser fixada em padrões aceitáveis de mínimo, em torno de US\$7,00 por arroba.

Para um custo operacional de US\$5,00 por arroba, tem-se uma margem de 29% para remunerar os demais fatores e permitir obter algum lucro. Esse nível, convertido diretamente em pluma sem considerar os custos de processamento, produz uma cotação do algodão em pluma em torno de US\$61 cents por libra peso, com um custo equivalente a 10% para o beneficiamento via prestação de serviços; a indústria teria a matéria ao custo de US\$67 cents para o tipo 6. Esse nível é perfeitamente competitivo em nível internacional e não gravaria os custos industriais. A execução desse contrato lastreado no preço mínimo com âncora cambial plena tornaria totalmente inócuas para o algodão as proposições de equivalência em produto. A mesma cotação da pluma poderia ser usada como preço de referência para a internalização de produto estrangeiro, além do que internamente deve variar de acordo com os padrões de qualidade, como por exemplo um ágio de 10% para o tipo 5 (superior) que seria cotado a US\$74 cents por libra peso para o algodão em pluma.

O crédito de comercialização para a execução dessa política não deve apresentar o atual descompasso entre a liberação de recursos e a realização da safra. Assim como os financiamentos de cotação da lavoura devem ter recursos alocados no período de maior necessidade, a comercialização é fundamental para que o processo se realize em toda sua amplitude. Para as indústrias que aderirem ao sistema de contrato de produção, seria aberta a possibilidade de acesso a crédito de comercialização da safra a taxas oficiais, estimulando assim a adoção desse instrumento solidificador de interesses.

Com a política de crédito e a política de preços equacionadas, resta ainda um elemento perturbador na economia brasileira: trata-se do custo real do dinheiro. Ao tomar crédito, o cotonicultor não está

incorrendo apenas em custo do capital normal, juros e correção. Normalmente o crédito de custeio da safra é tomado a 9% ao ano, de juros mais correção pela taxa referencial de juros (TR). Além das reciprocidades que são exigidas pelas instituições financeiras, inclusive as oficiais, que funcionam como um obstáculo à melhor estimulação do crédito, há a exigência do seguro. O algodão sendo considerado uma cultura de riscos elevados tem o prêmio também elevado (15%). Desse modo o custo do crédito não é de apenas correção pela TR mais 9% a.a., mas sim, com o acréscimo do seguro, correção pela TR mais 25% a.a., portanto atingindo níveis insuportáveis.

Reorganizando-se a política de maneira que o objeto do crédito seja um contrato de um conjunto de cotonicultores com uma dada indústria, dilui-se o risco e com isso torna-se possível a adoção de prêmios menores (ao redor de 3% a 6%). Cada cotonicultor seria um cotista de um contrato de produção com preços na safra já definidos nos seus parâmetros, que incluem o estímulo à qualidade, e receberia crédito na proporção de sua cota, bem como arcaria com os custos de seguro proporcionalmente no montante recebido. O contrato de produção dessa forma se tornaria o grande instrumento de coordenação vertical do complexo têxtil, ensejando instrumental de acesso ao crédito, de fixação das normas de cálculo do preço, inclusive os níveis de preços mínimos ancorados no dólar, e de seguro da produção. No conjunto há uma redução da instabilidade e do descompasso entre a receita e a despesa, típica da produção agropecuária.

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As propostas de intervenção para o desenvolvimento do complexo têxtil apresentadas têm como pressuposto fundamental o fortalecimento do poder de regulação do Estado Nacional. É fundamental, entretanto, destacar que poder de regulação não significa necessariamente eliminação de concorrência ou outros mecanismos de mercado. Apenas se reconhece a incapacidade dos mercados, que não são neutros, de garantir naturalmente o equilíbrio e a racional distribuição de ônus e benefícios. Dessa forma o poder regulatório fixa parâmetros dentro dos quais os interesses privados atuarão e ensejarão a produção. O Estado coloca su-

blimadamente o interesse da sociedade acima dos interesses particulares pois estes não produzem inexoravelmente como resutante o bem comum. Outro aspecto é que o poder de regulação não corresponde à maior amplitude de gastos públicos, nem à adoção de normas permanentes e imutáveis, mas à formulação de um conjunto de procedimentos, que tem o Estado Nacional como fiador e fiscalizador, dentro dos quais o aparelho privado engendrará a produção.

Na agropecuária a consolidação de normas que perpassem cadeias produtivas fundamentais, solidarizando interesses e reduzindo o espaço para a predominância de posturas eminentemente especulativas de ganhar sem produzir, é fundamental à minimização de efeitos decorrentes de características específicas da produção agropecuária que, apesar do avanço da base técnica ainda não se constitui numa linha de montagem plena nem conseguiu superar as influências edafoclimáticas. A essa fonte natural de instabilidade, se for acrescida a instabilidade de mercados, o problema se converte em crise endêmica com enormes corolários sociais. Aí surge outro ponto fundamental em economias continentais como a brasileira. A agropecuária não tem a função apenas de ofertar bens para a sociedade, seja bens finais de consumo *in natura* ou matérias-primas. Ela tem um papel primordial como reguladora do mercado de trabalho, notadamente de mão-

de-obra desqualificada. Dessa forma a agropecuária regula o nível de emprego e de desemprego da população de renda mais baixa, daí ser estratégica em termos sociais pois rebate diretamente na distribuição de renda e na demanda agregada. A cotonicultura é uma das atividades, por ser intensiva em mão-de-obra, que tem papel central nesse processo.

As políticas públicas para a agropecuária, ou que produzam rebatimentos sobre ela, não podem ignorar esse seu aspecto regulador do mercado de trabalho. Há muito já se sabe que notoriamente a agropecuária no Brasil não tem um problema de oferta pois tem capacidade para produzir o suficiente para suas necessidades com níveis de produtividade compatíveis com os exigidos internacionalmente. Essa problemática da inelasticidade da oferta agrícola há muito a agricultura brasileira já superou. Restam, contudo, elementos estruturais que dizem respeito à forma como se deu a modernização brasileira sob os auspícios de políticas públicas ativas. Esses problemas estruturais, antes de exigirem uma redução do poder regulatório estatal, exigem uma ampliação e uma mudança de normas nas políticas públicas com a adoção de políticas alavancadoras da demanda e dentre essas, a política de empregos e salários, por seus corolários redistributivos, é estratégica. No tocante à agropecuária, o algodão é uma cultura primordial, daí a razão de que deva ser priorizado.