

## Painel

# Nova dinâmica levou país, da crise, a excedentes exportáveis

Lucilio Rogerio Aparecido Alves, Joaquim Bento de Souza Ferreira Filho e Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros\*

O algodão é atualmente a matéria-prima básica da cadeia têxtil nacional. O desenvolvimento inicial dessa cultura no Brasil, esteve ancorado na possibilidade de exportação. Contudo, ainda na década de 1960, o governo federal passou a promover a exportação de manufaturados, com pesados controles sobre as exportações de matérias-primas, incluindo o algodão. Aos poucos, essa restrição foi perdendo força, sendo extinta entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, quando a abertura comercial do país se intensificou.

EDERALDO J. CHAVEGATO/USP/ESALQ



Fardos de algodão prontos para serem comercializados; Itumbiara, GO, 2003

Foi principalmente a partir daquele período que a cultura do algodão, em nível nacional, passou a sofrer decréscimos de áreas e de produção, chegando ao seu menor valor na safra 1997/1998, mas recuperando-se nas safras seguintes. A partir daí, entretanto, o avanço da produção foi expressivo, favorecido por aspectos diversos. Ao mesmo tempo, o consumo das indústrias têxteis situadas em território nacional esteve relativamente estabilizado, contribuindo para a geração de excedentes para exportação. A partir da safra 2003/2004, o Brasil passou a ter uma importante participação na produção e exportação de algodão, em escala mundial.

Até a primeira metade da década de 1990, a produção nacional ocorria em sistema de produção tradicional, intensivo em mão-de-obra e relativamente pouco técnico. Com a reestruturação recente do sistema produtivo, passou a ocorrer o desenvolvimento da “cottonicultura empresarial”. Nesse caso, sua abrangência se estendeu principalmente à região Centro-oeste do país, mas avançou também para algumas outras regiões, como a Sudeste (Minas Gerais) e Nordeste (Bahia). Com isso, o plantio passou a ser realizado em grandes extensões, num sistema intensivo no uso de capital e tecnologia.

Dessa forma, pode-se dizer que ocorreu um novo delineamento no mapa da produção interna de algodão. Houve o abandono da atividade pelos pequenos e médios cottonicultores das regiões tradicionais e a expansão da área e da produção de grandes produtores, de regiões em que o relevo permite a disseminação do sistema de produção mecanizado em todas as etapas, do plantio à colheita. Além de mudanças significativas em termos de produção, importação e exportação, não se pode deixar de citar os ganhos em qualidade do produto e produtividade da terra. Desde a segunda metade da década de 1970, a produtividade agrícola brasileira esteve em ascensão. No final dos anos 1990, com o deslocamento da produção para novas regiões, a quantidade produzida

por unidade de área deu o maior salto, ultrapassando as médias obtidas pelos principais países produtores.

## HISTÓRICO

A produção de algodão no território brasileiro é anterior à chegada dos portugueses, em 1500. Mas foi a partir dessa data que seu cultivo se intensificou, com o uso de espécies nativas e importadas (Costa e Bueno, 2004). Como exploração econômica, a história da cottonicultura brasileira remonta à época colonial, com início por volta de 1760, sendo, porém, que o setor só se desenvolveu com maior intensidade a partir da década de 1930, quando o Brasil passou a assumir o papel de importante exportador da fibra.

Segundo Barbosa, Margarido e Nogueira Junior (2002), o crescimento da produção no Brasil, entre fins do século XIX e início do século XX, foi beneficiada pelos fortes fatores adversos que afetaram a cultura nos Estados Unidos, principalmente o ataque do bicudo. Nos anos seguintes, a produção e a exportação brasileiras continuaram apresentando expressivas variações, influenciadas por eventos como o envolvimento brasileiro na Guerra do Paraguai, o fim do Império, a abolição da escravidão (que desorganizou a agricultura), entre outros. Em contrapartida, o consumo nacional passou a ser crescente. No início do século XX, a produção de tecidos no mercado interno superou as importações e a industrialização se intensificou. A eclosão da 1ª Guerra Mundial (1914/1918) dificultou as exportações e importações de algodão, mas favoreceu o acelerado desenvolvimento do parque industrial brasileiro.

Por volta dos anos 1920, a indústria têxtil nacional respondia por algo entre 75% e 80% da produção de tecidos de algodão consumidos no país. Também foi durante a 1ª Guerra que o governo passou a ter maior preocupação com o aprimoramento dessa cultura. Em 1915, foi criado o Serviço do Algodão no Ministério da Agricultura. Em 1924, começaram

os trabalhos de melhoramento genético do algodoeiro no Instituto Agrônomo de Campinas (IAC) e, por volta de 1920, teve início o aproveitamento industrial do caroço (Barbosa, Margarido e Nogueira Junior, 2002). Assim, o avanço da produção foi favorecido pela utilização de tecnologia moderna, já a partir dos anos 20 do século passado.

A crise do café em 1929 criou um ambiente favorável ao algodão no Brasil. Foi o Estado de São Paulo que assumiu a liderança da produção. A 2ª Guerra Mundial fez com que a produção oscilasse fortemente e as exportações declinassem. Contudo, as vendas da indústria continuaram favoráveis, sustentadas pela mudança de clientes, passando então a agregar novos compradores, como a África do Sul, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela. Nos anos seguintes, a produção brasileira foi crescente, tendo os Estados de São Paulo, Paraná e Ceará, respectivamente, como maiores produtores.

Com poucas exceções, o cultivo do algodão foi feito em pequenas propriedades, por pequenos e médios produtores, utilizando mão-de-obra familiar. Mesmo assim, o algodão firmou-se como uma cultura voltada à exportação, algo nunca visto até então na história econômica do Brasil, pois era mais comum que pequenos produtores cultivassem apenas produtos de subsistência (Coelho, 2002). No final da década de 1960, o Brasil foi o quinto maior produtor mundial, atrás da União Soviética, Estados Unidos, Índia e Paquistão. Os principais Estados produtores em 1970 eram o Paraná e São Paulo.

Até os anos 70, a maior parte do algodão brasileiro sempre teve como principal destino o exterior. No ano de 1969, por exemplo, o Brasil chegou a ser o terceiro maior exportador mundial, com volume menor apenas que os dos Estados Unidos e da União Soviética. Após aquele período, houve quedas das cotações internacionais e a política econômica nacional passou a dar prioridade ao setor têxtil. Para alguns autores,

na maior parte do século XX, as políticas públicas sempre foram implementadas para garantir o suprimento às unidades fabris nacionais, sendo a exportação uma atividade marginal, sustentada à custa de excedentes.

Com a finalidade de garantir o abastecimento interno, medidas restritivas foram tomadas nos anos de 1951, 1957 e entre 1959 e 1966, quando foram criadas as cotas de exportação. A partir do período pós-guerra, o país adotou uma estratégia de desenvolvimento assentada na promoção da industrialização, em substituição a importações. Com esse objetivo, houve manipulação nos preços agrícolas, em favor do setor industrial urbano, assim como a manutenção de câmbio sobrevalorizado e controles de preços de alimentos, para combater a inflação e seus sintomas. Aquele período é considerado por Mueller (2005) como de “expansão horizontal”.

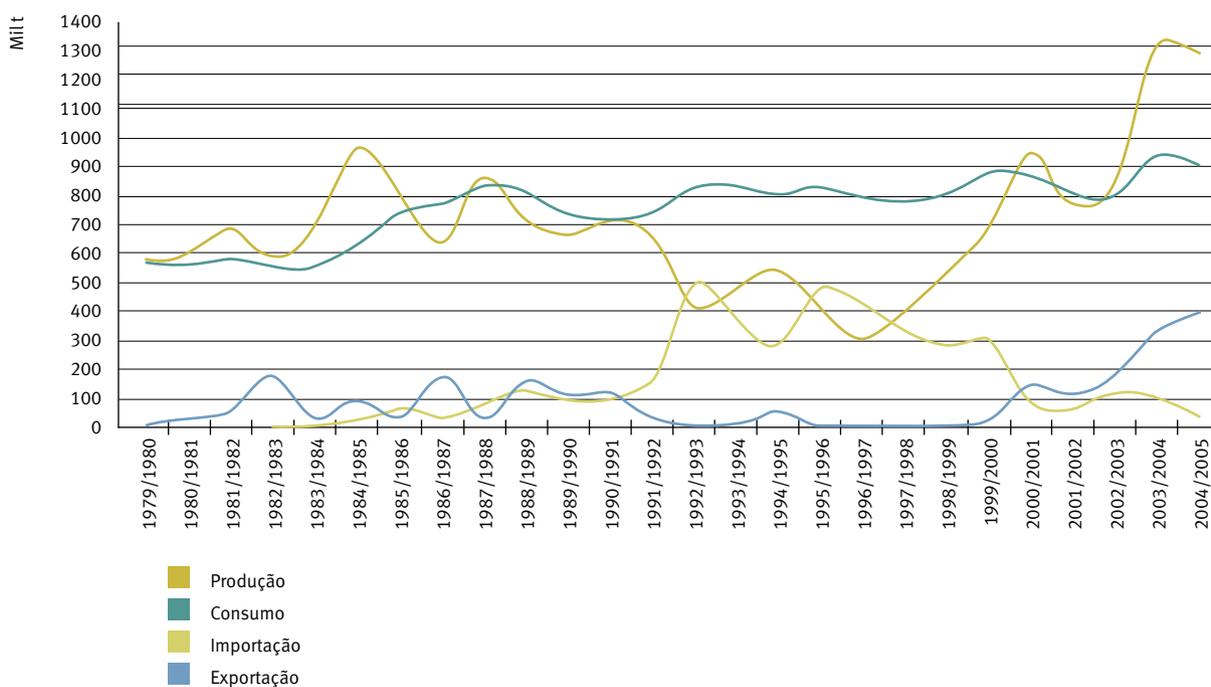
Em 1973, as exportações da pluma também foram proibidas, inclusive as que já estavam vendidas e armazenadas em portos, aguardando embarque. Nesse caso, o objetivo era o atendimento do programa de promoção à exportação de manufaturados, período em que as restrições envolviam proibições, controles quantitativos (contingenciamento) e incidência de impostos de exportação. Assim, as destinações de excedentes ao exterior só se tornavam viáveis mediante concessões fiscais e tributárias. Programas nesse sentido foram mantidos até o ano de 1988, época em que havia controle das exportações por meio de liberações sujeitas a autorizações prévias, estabelecimento de cotas e de impostos de exportação.

A produção nacional de algodão teve expressiva oscilação entre início da década de 1980 e o ano de 1988, mas com tendência crescente. Em seguida, a

quantidade produzida e a área colhida com algodão apresentaram decréscimos reconhecidamente elevados, atingindo seu menor valor no ano-safra 1997/1998. Nas safras seguintes, esses indicadores passaram a mostrar sinais de recuperação, sendo que na safra 2003/2004, a produção alcançou seu maior nível histórico (Figura 1). Entretanto, o consumo de fibra não acompanhou a queda da oferta interna e manteve-se estável, em torno do seu nível médio. Com a escassez da oferta nacional, a indústria passou a se abastecer do produto importado. Para alguns autores, a pluma era adquirida a preços menores que os do mercado interno, com o favorecimento de linhas de financiamento de longo prazo e juros internacionais baixos, além de subsídios na origem.

A queda expressiva da produção na primeira metade dos anos de 1990 e a

FIGURA 1 | PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO, IMPORTAÇÃO E CONSUMO DE ALGODÃO EM PLUMA NO BRASIL



Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

necessidade de importação fez com que o produto oriundo de outros países ultrapassasse a produção nacional, já na safra 1992/1993, fato que se repetiu nas safras 1995/1996 e 1996/1997. Nas seguintes, houve aumentos expressivos da produção interna e conseqüente geração de excedentes exportáveis. Com isso, a importação passou a apresentar queda e a exportação, por sua vez, acréscimos a cada ano (Figura 1). Os Estados de São Paulo e Paraná foram os principais em termos de produção, determinando a dinâmica da produção nacional, até a safra 1996/1997.

Esse período crítico fez com que a cotonicultura brasileira passasse por mudanças significativas, que proporcionaram uma reestruturação do segmento, com o deslocamento da produção das regiões Sul e Sudeste para, principalmente, as regiões Centro-oeste e Nordeste do país (Figura 2). Com isso, configurou-se

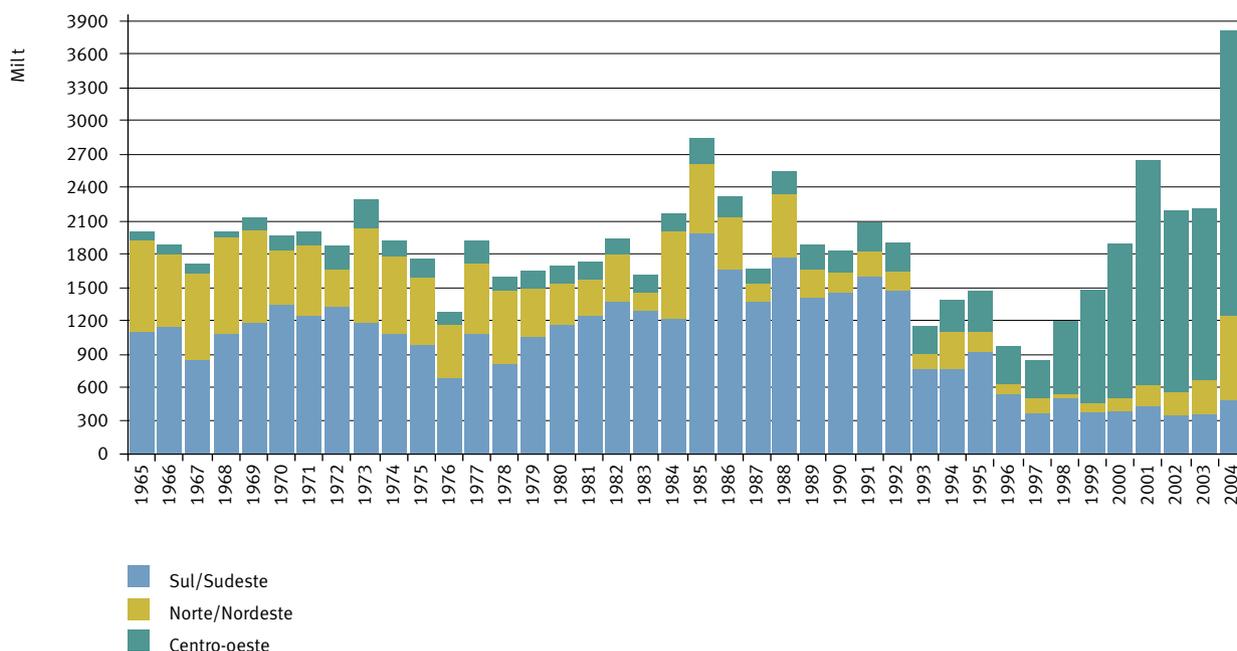
um panorama em que a “cotonicultura tradicional” (Estados de São Paulo e Paraná) se viu sob ameaça, ante o desenvolvimento da “cotonicultura empresarial” (Estados de Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, Bahia e Mato Grosso do Sul). É expressiva a relação entre o acréscimo de produtividade nacional do algodão e a elevação da produtividade agrícola em todas as regiões. Esse parece ser um dos principais fatores que contribuíram para a retomada da cotonicultura nacional, além de outros que serão analisados à frente.

A Figura 3 apresenta a evolução dessas variáveis, em termos nacionais: observa-se que, mesmo em períodos em que a produção foi decrescente, a produtividade aumentou. Mas foi com o advento da cotonicultura nas novas regiões que a produtividade média nacional teve seu maior salto, principalmente entre os anos de 1998 e 1999. Em termos

regionais, a dinâmica da produção no Centro-oeste também parece ser dada pela produtividade, apesar de haver acréscimo na área colhida. Nas regiões Sul e Sudeste, houve queda de área e de produção, com produtividade crescente. Isso pode indicar que, num primeiro momento, os produtores menos eficientes saíram da atividade e a permanência dos mais eficientes causou ganhos iniciais na produtividade média da região. Mas foi nas regiões Norte e Nordeste que se observaram os maiores ganhos de produtividade do algodão, em anos recentes. O início da produção na Região Oeste da Bahia, em um sistema empresarial e altamente técnico, como já era observado no Centro-oeste, foi o principal fator que contribuiu para esses aumentos.

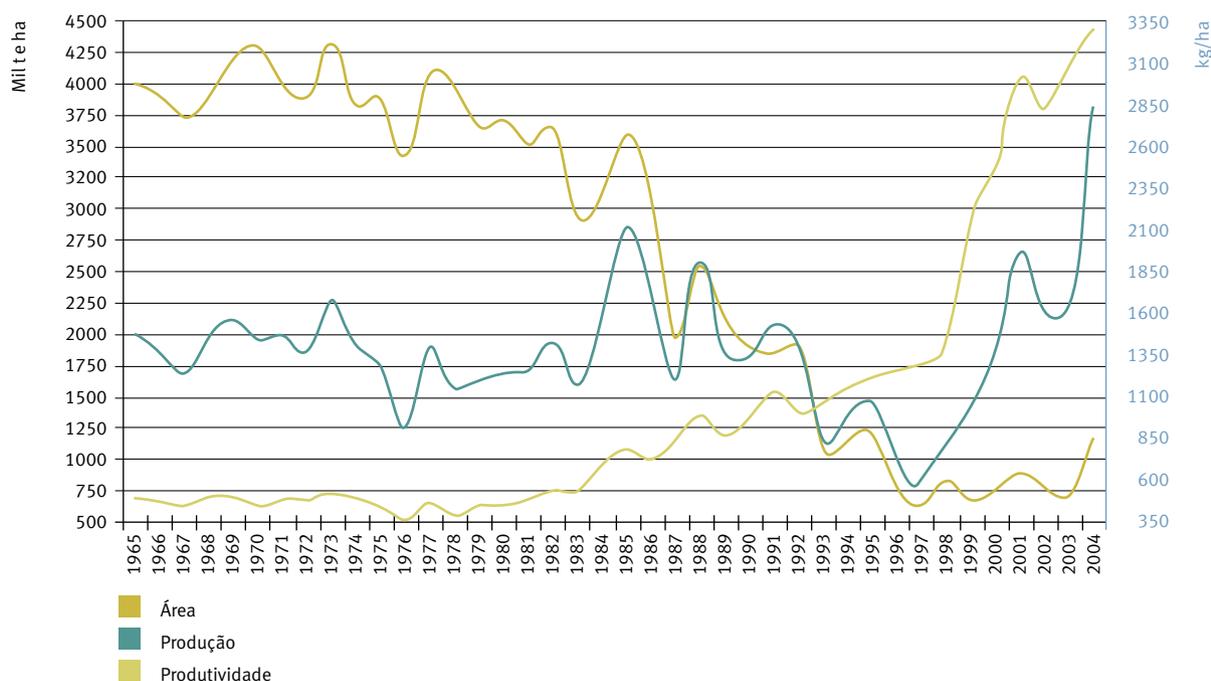
Em síntese, a cotonicultura brasileira superou de forma surpreendente um período de crise, de baixa produção interna e expressiva necessidade de importações,

FIGURA 2 | EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ALGODÃO EM CAROÇO NAS REGIÕES SUL/SUDESTE, NORTE/NORDESTE E CENTRO-OESTE



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

FIGURA 3 | EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO, DA PRODUTIVIDADE E DA ÁREA COLHIDA DE ALGODÃO NO BRASIL



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

para suprir a demanda interna de pluma e se tornar um importante produtor mundial, gerando excedentes exportáveis consideráveis, em um período de aproximadamente dez anos. Essas mudanças naturalmente fizeram-se acompanhar de outras, não menos importantes, intrinsecamente ligadas a essa nova dinâmica da produção nacional de algodão. Inicialmente, não se pode deixar de notar a mudança no perfil dos agentes econômicos envolvidos no processo produtivo. Oriundos em geral da produção de soja, esses novos produtores trouxeram para a nova cotonicultura a experiência e os hábitos negociais daquela atividade, imprimindo dinâmica empresarial até então desconhecida na cotonicultura brasileira.

Beneficiamento do próprio algodão e comercialização do mesmo em pluma e não mais em caroço, antecipações de vendas e surgimento de contratos são algumas das características importantes

dessas mudanças. Como consequência, novas formas de organização também surgiram, como associações de produtores e o desenvolvimento de programas de incentivo regionais, hoje disseminados nos principais Estados, que também tiveram e ainda têm papéis importantes a desempenhar na evolução do setor. O grau de eficiência e acerto dessas novas formas de organização privadas podem ser avaliados pela crescente força mostrada pela cotonicultura brasileira, que extrapola os campos de produção e se projeta nas negociações internacionais. A recente vitória obtida pelo Brasil no painel da Organização Mundial do Comércio (OMC) contra os subsídios norte-americanos ao produto é apenas um dos exemplos a confirmar esse fato. 

\* **Lucilio Rogerio Aparecido Alves** é pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), ([lualves@esalq.usp.br](mailto:lualves@esalq.usp.br)); **Joaquim Bento de Souza**

**Ferreira Filho** é professor do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da USP ESALQ ([jbsferre@esalq.usp.br](mailto:jbsferre@esalq.usp.br)) e **Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros** é professor do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da USP ESALQ ([gscbarro@esalq.usp.br](mailto:gscbarro@esalq.usp.br)).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, M. Z.; MARGARIDO, M. A.; NOGUEIRA JUNIOR, S. Análise da elasticidade de transmissão de preços no mercado brasileiro de algodão. *Nova Economia*, Belo Horizonte, MG, v. 12, n. 2, p. 78-108, jul./dez. 2002.
- COELHO, A. B. *A cultura do algodão e a questão da integração entre preços internos e externos*. 2002. 136 p. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, SP, 2002.
- COSTA, S. R.; BUENO, M. G. *A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC*. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004. 144 p.
- MUELLER, C. C. Agricultura, desenvolvimento agrário e o Governo Lula. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, v. 14, n. 2, p. 18-36, abr./maio/jun. 2005.