
A CRISE INTERNACIONAL DO ALGODÃO

Aluisio G. de Lima-Campos¹

1. Introdução

Os preços do algodão sofreram queda vertiginosa, de quase 50%, em espaço inferior a um ano, passando, de acordo com o índice “Cotlook A”, de 66 centavos de dólar por libra-peso em dezembro de 2000 para 35 centavos em outubro de 2001 – o nível mais baixo dos últimos 30 anos. Se considerado que o ponto de partida dessa marcante deterioração dos preços internacionais já era historicamente baixo, uma vez que é inferior à média dos últimos 25 anos (72 centavos), pode-se dizer que a trajetória dos preços seguiu de ruim para pior.

É elementar e básica a noção de que a queda de preços de determinado produto gera impactos negativos para seu produtor. É também evidente que quedas de preço, em geral, devem-se a uma combinação de fatores. O que não está claro, no entanto, é se o recente declínio de preços do algodão resultou de um ou mais fatores predominantes.

A busca de uma resposta a essa questão requer o exame de três aspectos importantes: o nível de preços em relação aos custos de produção, o tempo em que os preços ficaram baixos e, principalmente, se o mercado é suficientemente transparente para afetar todos os agentes econômicos da mesma maneira. Assim, proponho-me a examinar essas três noções e a concluir sobre as causas e conseqüências, identificando no processo, se for o caso, os fatores causadores mais importantes.

De acordo com a “Survey of the Cost of Production of Raw Cotton”, de setembro de 2001, publicada pelo Comitê Consultivo Internacional do Algodão (ICAC), o custo de produção de uma libra de algodão, exclusive de custos de aluguel de terra e valor da semente, varia de um máximo de 68 centavos de dólar nos EUA a um mínimo de 21 centavos em Burquina Fasso. Segundo o mesmo levantamento, os países exportadores da África, América Latina e Ásia têm custos de produção relativamente mais baixos do que nos países industrializados, com exceção da Austrália.

A teoria econômica sugere que em um mercado aberto, na margem, o nível da produção algodoeira é determinado por custos. Os preços tendem a acompanhar os custos dos produtores mais eficientes e, ao longo do tempo, a expectativa é de que os produtores de maior custo serão forçados a reduzir sua produção. A experiência recente demonstra, no entanto, que essa noção foi distorcida pela incidência de subsídios governamentais no mercado de algodão. O subsídio à produção, principalmente quando garante a renda do produtor à revelia da situação de mercado, como nos EUA, incentiva a passividade do cotonicultor frente à queda de preços, tornando improvável a transição que se esperaria do produtor para culturas mais rentáveis.

Este ano, na Austrália e no Brasil, considerados países produtores dos mais eficientes, a produção de algodão deverá sofrer redução de, no mínimo, 12% e 20%, respectivamente. Na América Latina e na região do Caribe, a queda deverá ser de 24%. Na África, a produção não cresce desde a safra de 1997/98, que foi de 1,8 milhão de toneladas. Na Ásia Meridional e Oriental, excluindo a China, a queda de produção foi de 5%, a partir de um ápice de 5,5 milhões

¹Economista e delegado do Brasil junto ao ICAC (acampos@brasilemb.org)

de toneladas em 1999/2000.

Essas estatísticas indicam que os preços estão baixos até em relação aos produtores mais eficientes. Em novembro de 2001, o índice “Cotlook A” registrou seu nível menor dos últimos 30 anos, de 35 centavos por libra-peso, no auge da comercialização da safra. Enquanto a produção na maioria dos países em desenvolvimento e na Austrália caiu em função dos preços, o aumento nos demais países produtores foi muito maior, a ponto de elevar a produção mundial para um nível recorde de 21,2 milhões de toneladas, mesmo após quatro anos de preços abaixo da média histórica.

2. O Comportamento dos Preços

Atualmente os preços se encontram em torno de 42 centavos a libra-peso ou 30 centavos abaixo da média histórica. Como mencionado anteriormente, esta é a quarta safra consecutiva com preços abaixo da média de 72 centavos. O ICAC prevê que não haverá recuperação completa de preços nos próximos anos. Apesar de uma redução esperada de 9% da próxima safra mundial e uma recuperação saudável do consumo para níveis recordes, não há expectativa de declínio suficiente de estoques a ponto de causar aumentos de preços em níveis substancialmente maiores que os atuais. De acordo com o ICAC, o índice “Cotlook A” deverá ficar entre 10 e 20 centavos de dólar abaixo da média histórica na maior parte desta década.

Os preços baixos do algodão podem ser atribuídos a uma combinação de fatores. Do lado da demanda, o consumo de algodão tem sido relativamente fraco nos últimos dois anos devido à taxa mundial reduzida de crescimento econômico e à crescente concorrência das fibras artificiais, especialmente no Oriente. Entretanto, a demanda está reagindo em função dos preços baixos e de programas de promoção. De acordo com o “ICAC World Textile Model”, com base em mais de 40 anos de séries históricas, uma redução de 20% nos preços resulta em aumento de 1% no consumo de algodão. A partir de dezembro de 2000, os preços do algodão caíram 32%. Assim, o consumo, que permaneceu inalterado em 19,8 milhões de toneladas nos últimos dois anos, deverá aumentar 2,5%, atingindo nível recorde de 20,4 milhões de toneladas em 2002/2003.

Do lado da oferta, o desenvolvimento de novas tecnologias, produção em novas áreas e a valorização do dólar norte-americano contribuíram para o aumento de estoques mundiais.

A área dedicada ao algodão transgênico passou de 2% da área mundial plantada em 1996/1997 para 20% atualmente. Essas variedades de algodão podem aumentar a produtividade, ao oferecer maior proteção contra insetos, e reduzir o custo por hectare, devido ao menor uso de inseticidas e pesticidas.

O desenvolvimento de novas áreas de produção, particularmente no Centro-Oeste brasileiro e na região leste da Turquia, também estão contribuindo para o aumento da produção mundial. No Brasil, por exemplo, a produção recuperou-se recentemente de patamar de baixa recorde de 300.000 toneladas em 1996/1997, em consequência de vultosos investimentos privados em sistemas de produção, com tecnologia avançada, em uma nova fronteira, o Planalto Central, onde verificou-se uma combinação ideal de solo, topografia e nível pluviométrico para a cultura do algodão. O consumo interno nacional, que não vinha sendo atendido integralmente desde 1991, foi o principal atrativo dos investidores. Assim, após 10 anos sem conseguir satisfazer o consumo interno, a produção brasileira voltou a igualar o consumo nacional em 2001, gerando até pequena quantidade de exportação naquele ano. A balança comercial do algodão brasileiro, até então negativa, passou a gerar superávit. Na Turquia, na região do GAP, novas áreas de produção respondem hoje por 50% da produção nacional, em comparação com apenas 25% em 1994/1995.

Níveis de produção foram sustentados em diversos países onde a moeda nacional sofreu desvalorização frente ao dólar. A queda dos preços do algodão em dólar foi atenuada por desvalorizações da moeda local, aliviando o impacto negativo sobre a renda do produtor em países exportadores da África e da América Latina, inclusive na Austrália. O franco CFA, a moeda dos países africanos de língua francesa, desvalorizou-se em 32% em relação ao dólar entre 1998 e 2001. O real e o peso colombiano desvalorizaram-se em 90% e 50%, respectivamente, no mesmo período. De forma similar, o dólar australiano caiu 16% em relação ao dólar norte-americano. Tudo isso, certamente, evitou que a produção caísse ainda mais nesses países.

3.A Causa Predominante: os Subsídios

Apesar dos fatores de mercado aqui mencionados, a causa predominante da depressão nos preços do algodão parece ser o subsídio governamental à produção e, em muito menor grau, à exportação.

Em termos mundiais, a indústria do algodão é am-

plamente reconhecida como um dos mercados de “commodity” mais transparentes. De fato, o mercado do algodão nunca submeteu-se a um acordo de preços ou de produção ou de estoques. No entanto, essa transparência está sendo desvirtuada por subsídios, de acordo com relatório do ICAC “*Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry*”, de 2002. Segundo o documento, 73% da produção mundial, em 14 países, está se realizando com a assistência de algum tipo de subsídio direto à renda do produtor ou ao preço.

A maioria dos países em desenvolvimento, cumprindo com os compromissos assumidos nas negociações comerciais da Rodada Uruguai, que levaram à criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), desativaram seus programas de subsídios agrícolas na segunda metade da década de 90. No entanto, os preços baixos do algodão verificados naquele período, em função da combinação de fatores de mercado mencionada anteriormente e de subsídios governamentais concedidos tradicionalmente nos países industrializados e na China, forçaram os governos de países produtores em desenvolvimento a reintroduzir algum tipo de ajuda.

Brasil, Egito, México e Turquia, países que haviam abandonado seus programas de apoio na década passada, viram-se obrigados a estender ajuda direta a seus produtores, em regime emergencial, de forma a assisti-los enquanto não se supera a situação. Este ano, seis países em desenvolvimento adicionais, Argentina, Benin, Colômbia, Costa do Marfim, Índia e Mali, lançaram mão de subsídios para evitar a falência total de suas respectivas cotoniculturas. Note-se que são todos países que estão, em maior ou menor grau, enfrentando dificuldades econômicas e que não se encontram em condições de onerar seus respectivos Tesouros ainda mais.

No entanto, a assistência emergencial sendo prestada por esses dez países em desenvolvimento representa apenas 14% dos subsídios estendidos ao produtor em escala mundial. Os restantes 86%, ou US\$4,2 bilhões, são concedidos pelos governos da China, EUA e União Européia. Os EUA e a China sozinhos, os dois maiores produtores mundiais, respondem por 76% dos subsídios governamentais à produção e por 100% dos subsídios à exportação.

Os EUA, no entanto, são, de longe, o maior subsidiador, com US\$2,3 bilhões desembolsados para a produção e US\$130 milhões para as exportações em 2001/2002, correspondendo respectivamente a 50% e 90% dos totais mundiais. Tomando por base o preço

atual de 42 centavos, não se trata de coincidência o fato de os EUA, como o produtor de maior custo (68 centavos), precisar de mais subsídios que qualquer outro para ser competitivo.

O mais grave é que os EUA também são o exportador dominante, com 40% do mercado, e, conseqüentemente, o líder no estabelecimento das cotações internacionais. Essa posição vem sendo sustentada por excessos de produção, incentivados por subsídios, que são desovados no mercado internacional, com a assistência de subsídios adicionais à exportação, que os tornam competitivos no mercado externo. O resultado é uma combinação fatal de preços em queda, com oferta crescente alimentada por subsídios, que só pode gerar preços ainda menores.

O relatório do ICAC estimou que a remoção de todos os subsídios teria um efeito positivo sobre os preços da ordem de 31 centavos por libra-peso. Ou seja, sem subsídios, o preço atual seria de 73 centavos, que é 74% acima do preço de mercado vigente de 42 centavos. De acordo com o documento, o modelo econométrico utilizado pelo ICAC, com elasticidades de preços desenvolvidas em cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), considerou todos os fatores de mercado mencionados anteriormente, inclusive variações de demanda e de produção não-subsidiada. Assim, descontados esses fatores, o impacto de 74% sobre o preço atual é exclusivo dos subsídios. A magnitude desse resultado, debilita os argumentos a favor de fatores de mercado e estabelece a dominância absoluta do subsídio governamental como causa maior da queda de preços.

4. As Conseqüências

O nível de dano causado pelos preços baixos aos países produtores, principalmente àqueles dependentes de exportações, foi particularmente severo. Segundo estimativas do ICAC, a perda para as economias de países produtores na atual safra em virtude da queda dos preços do algodão ao nível mais baixo das últimas três décadas foi de US\$ 14 bilhões. As perdas acumuladas nas últimas quatro safras, de acordo com as mesmas estimativas, foi de US\$ 34 bilhões. Essas estimativas, segundo o ICAC, não levaram em conta perdas relativas a desemprego e diminuição de serviços prestados em atividades de beneficiamento e outras correlatas, o que, embora apresentem números substanciais, as qualifica ainda como bastante conservadoras.

No contexto do Grupo de Trabalho de Medidas Governamentais, criado no âmbito do ICAC, em janeiro de 2002, diversos países apresentaram relatórios com suas respectivas avaliações de dano gerado pela queda de preços do algodão. No caso do Brasil, considerados os efeitos negativos sobre a renda, balança comercial, serviços correlatos, receita fiscal estadual e federal, emprego e orçamento federal, o dano estimado à economia brasileira foi de US\$ 640 milhões só nesta safra. A Argentina estimou um declínio de US\$ 225 milhões anuais na renda bruta dos agricultores nos últimos três anos e de US\$ 500 milhões em exportações no mesmo período. A Colômbia estimou que as perdas entre 1991 e 2001 montaram em US\$ 570 milhões, enquanto a Índia avaliou US\$ 1,3 bilhão de perdas só na presente safra. A África do Sul, Austrália, Polônia, Sudão, Turquia e Uzbequistão também relataram prejuízos.

Nos países africanos de língua francesa, o algodão representa 80% da receita de exportação do Benin e 50% nos casos de Burquina Fasso e Mali. Nesses países, de acordo com depoimentos de organizações internacionais na recente conferência “Cotton and Global Trade Negotiations”, organizada pelo ICAC e Banco Mundial, os impactos estão sendo dramáticos, de ordem econômica e social, e gerando conseqüências sérias nas áreas de saúde e educação. Depoimentos de representantes desses países e de organizações internacionais revelaram uma situação desesperadora em que esses governos africanos foram forçados a abrir seus mercados, em troca de empréstimos do Banco Mundial e Fundo Monetário, enquanto as exportações de seus produtos mais competitivos, como o algodão, perdem valor e sofrem restrições em função de subsídios e barreiras comerciais em países industrializados.

Em resposta à pergunta que formulei no início do texto, não resta dúvida que a dramática queda de preços do algodão teve uma causa predominante, que, certamente, não é um fator de mercado. Espero que os fatos aqui discutidos tenham convencido o leitor, de forma satisfatória, que a queda de preços deveu-se essencialmente a subsídios governamentais ao produtor e, em proporção bem menor, à exportação, nos países produtores industrializados, principalmente nos EUA.

Os danos sendo causados pelos preços baixos às economias dos países produtores em desenvolvimento são significativos e, no caso dos países produtores africanos, calamitosos.

O futuro, infelizmente, não se vislumbra melhor.

Recentes desdobramentos indicam que a situação deverá piorar antes de apresentar melhora. A lei agrícola norte-americana (“farm bill”), recentemente aprovada, colocará US\$ 180 bilhões em subsídios governamentais à disposição do agricultor nos EUA, a partir da safra que se inicia. Desse montante, segundo o ICAC, com base em desembolsos em anos anteriores, US\$ 36 bilhões poderão acabar nas mãos dos cotonicultores norte-americanos dentro dos próximos 10 anos. Isso cria expectativas de maior produção nos EUA e, conseqüentemente, maior pressão negativa sobre os preços.

Se esse estado de coisas continua, a produção sem subsídios nos países em desenvolvimento tornar-se-á cada vez mais difícil, especialmente se a alternativa for a falência total do setor nesses países. No entanto, não é viável para esses países sustentar indefinidamente níveis, ainda que reduzidos, de subsídios frente à concorrência injusta e avassaladora dos Tesouros dos países industrializados.

Salvo qualquer mudança significativa, a tendência que se delineia para as economias em desenvolvimento é negativa. Ou seja, os desdobramentos estão caminhando na direção oposta ao livre comércio, obrigando esses governos, que já enfrentam dificuldades financeiras, a manter crescentes déficits fiscais e encargos orçamentários.

Houve consenso na conferência ICAC/Banco Mundial de que a única forma de reverter essa tendência seriam ações conjuntas dos países afetados na OMC, o que foi endossado em pronunciamento pelos representantes da cadeia têxtil brasileira presentes ao evento. Esses mesmos representantes anunciaram na ocasião que iriam solicitar formalmente ao governo brasileiro providências contra os subsídios norte-americanos no âmbito da OMC, o que, posteriormente, foi feito.

O colegiado da CAMEX aprovou, em 13 de agosto último, resolução no sentido de dar andamento a processo de solução de controvérsias na OMC contra os subsídios governamentais norte-americanos ao algodão. Congratulo-me com a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA), Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT) e a CAMEX pela iniciativa. Nessa ação, nosso governo estará não só defendendo os interesses nacionais, mas também assumindo a liderança de uma causa internacional justa, criando oportunidade valiosa para os países afetados juntarem-se a nosso pleito e fazerem-se ouvir em bloco na OMC.

BIBLIOGRAFIA

Embaixada do Brasil em Washington, *Report from Brazil on Injury from Low Cotton Prices*, trabalho coordenado por Aluisio de Lima-Campos para o “Working Group on Government Measures”, ICAC, maio de 2002
ICAC, *Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry*, julho de 2002
ICAC, *Reports on Injury due to Low Cotton Prices*,

julho de 2002

ICAC, *Survey of the Cost of Production of Raw Cotton*, setembro de 2001
ICAC, *World Textile Demand*, setembro de 2001
ICAC / World Bank, Cotton and Global Trade Negotiations Conference, 8 e 9 de julho de 2002, documentos diversos:
http://www.icac.org/icac/Meetings/cgtn_conf/documents/english.html

