

Impactos da abertura comercial sobre a dinâmica da indústria têxtil brasileira *

Célio Hiratuka**
Renato de Castro Garcia**

Resumo

Um dos aspectos mais importantes da política econômica no início dos anos 90 foi a política de abertura comercial da economia, através do rebaixamento das alíquotas de importação de diversos produtos de vários setores da indústria. Nesse contexto, um dos setores mais atingidos pela política de abertura comercial foi a indústria têxtil, onde verificou-se um grande aumento das importações, especialmente no segmento de fios e tecidos artificiais e sintéticos. Contudo, fatores como a retração do mercado interno, principal locus de acumulação do setor, a reestruturação industrial nos países avançados e nos países asiáticos e a situação de extrema proteção experimentada pela indústria têxtil brasileira nos últimos anos determinaram que os efeitos da abertura comercial fossem bastante danosos para o setor, especialmente sobre alguns segmentos. Nesse sentido, o artigo pretende investigar quais foram os principais impactos da política de abertura comercial sobre o setor têxtil brasileiro e, além disso, quais foram os segmentos mais atingidos pelo aumento das importações.

Introdução

Um dos movimentos mais importantes da política econômica nacional nos últimos anos foi a política deliberada de abertura comercial, através da redução das alíquotas sobre as importações. Essa política era parte componente do esforço de contenção do processo inflacionário crônico que a economia brasileira vem experimentando a quase duas décadas. Ao mesmo tempo, esperava-se que o aumento da concorrência externa pudesse elevar o nível de modernização e competitividade da indústria nacional.

* Os autores agradecem a João Luis Pondé, Mariza dos Reis e Maria Carolina de Souza pelos comentários e a João Furtado e Ricardo Machado Ruiz pelas discussões que motivaram a elaboração deste artigo.

** Mestrandos do Instituto de Economia da UNICAMP.

A indústria têxtil, que vinha há muito tempo sendo protegida por altas alíquotas de importação, foi obrigada a enfrentar esse novo contexto de maior concorrência com os produtos importados, agravado pela forte retração no mercado interno, que sempre foi o principal *locus* de acumulação desse setor.

Argumenta-se usualmente no debate sobre os efeitos da abertura sobre a indústria têxtil que esta atingiu efetivamente seus objetivos e, através da remoção dos excessos protecionistas, deu início a um movimento de modernização e aumento da eficiência das empresas têxteis brasileiras.

O objetivo deste artigo é justamente investigar quais foram as reais consequências da abertura comercial acelerada sobre o setor têxtil nacional, assim como as modificações observadas na sua dinâmica. Para isso, optamos por dividi-lo em três partes, além dessa introdução e das considerações finais.

Na primeira parte, analisamos o cenário internacional, destacando o processo de acirramento da concorrência no comércio mundial de produtos têxteis. Na segunda parte, caracterizamos a indústria têxtil nacional e como ela vinha se comportando no período pré-abertura. Embora tratados aqui de forma breve, consideramos que a compreensão desses dois pontos são de grande importância para entender o impacto da abertura comercial sobre o setor têxtil brasileiro, visto que esclarece o contexto, nacional e internacional, em que a liberalização foi posta em prática.

Na terceira parte, que constitui o núcleo do artigo, detalhamos os efeitos da abertura, primeiro com relação à estrutura de comércio exterior do setor têxtil e segundo com relação aos seus objetivos iniciais, isto é, sobre o comportamento dos preços têxteis e sobre a modernização da indústria em geral.

1- Cenário internacional

O panorama mundial da indústria têxtil, nas últimas décadas, foi marcado pelo acirramento na concorrência internacional e pelas mudanças organizacionais e tecnológicas engendradas por esse processo.

A intensificação na disputa pelo mercado mundial tem origem basicamente em dois fatos. Em primeiro lugar, ocorreu uma diminuição relativa na demanda global por produtos têxteis e de vestuário a partir da década de 70. Os gastos totais com vestuário nos países avançados cresceram

a um ritmo menor do que os gastos totais com consumo, principalmente na década de 80. Alguns países chegaram até mesmo a apresentar taxas negativas de crescimento do consumo em alguns anos. (Garcia, 1994).

Em segundo lugar, surgiram novos fornecedores nos países em desenvolvimento. Pela tabela 1, pode-se perceber que os países desenvolvidos, com exceção do Japão, perderam grande parcela da produção mundial para os países em desenvolvimento, principalmente da Ásia e América Latina. Podemos notar também que esse movimento foi mais acentuado na década de 60 e início da década de 70.

Tabela 1
Participação relativa na produção mundial de têxteis (%)
(anos selecionados)

	1953	1963	1970	1975	1980
Países Desenvolvidos	82	75	70	66	65
Am. do Norte	36	30	27	20	21
Japão	5	7	10	9	9
Europa Oc.	40	35	32	34	32
CEE	36	32	29	31	29
Países em Desenvolvimento	18	25	30	34	35
Sul da Europa	5	5	6	8	8
Ásia	6	10	11	12	13
América Latina	6	8	10	11	11
África	1	2	3	3	n.d.

Fonte: GATT, 1984. Extraído de Garcia, 1994.

Em termos do comércio internacional, as mudanças também são bastante visíveis. Os países do sudeste asiático foram os que mais subiram de posição entre os maiores exportadores, com destaque para Hong Kong, Coreia do Sul e Taiwan (tabela 2).

Tabela 2
Principais exportadores de artigos têxteis

US\$ bilhões (anos selecionados)

1963		1973		1982		1986		1991	
Japão	0,90	RFA	3,04	RFA	5,48	RFA	8,08	RFA	13,2
UK	0,71	Japão	2,45	Japão	5,09	Itália	5,92	Hong-kong	9,8
França	0,63	França	1,64	Itália	4,01	Japão	5,46	Itália	9,4
Índia	0,54	Bel-Lux.	1,69	EUA	2,77	China ^b	4,28	China ^b	8,0
RFA	0,53	Itália	1,53	Bel-Lux	2,72	Hong-kong	3,95	Taiwan	7,4
Itália	0,53	UK	1,45	França	2,68	Bel-Lux.	3,85	Coréia	7,3
Bel-Lux.	0,51	Holanda	1,29	Coréia ^a	2,45	França	3,57	Japão	6,5
EUA	0,49	EUA	1,23	China ^b	2,20	Coréia	3,20	Bel-Lux.	6,3
Holanda	0,36	Índia	0,69	UK	2,02	Taiwan	3,05	França	6,8
Suíça	0,21	Suíça	0,64	Holanda	1,78	EUA	2,56	EUA	5,6

^a1981; ^bDerivados das importações dos países em desenvolvimento, Hong-kong e Singapura
 Fonte: GATT: 1984, 1987, 1992, extraído de Garcia, 1994.

Entre os países desenvolvidos, Alemanha e Itália se destacam pelo bom desempenho exportador, enquanto, Inglaterra, Estados Unidos e França foram os que mais perderam espaço para os asiáticos. A principal razão para a expansão da participação dos países em desenvolvimento no cenário da indústria têxtil mundial foram as vantagens de baixo custo de mão-de-obra encontradas nesses países (Scherer & Campos, 1993)

Como reação, os países avançados procuraram intensificar a reestruturação de suas indústrias têxteis através da incorporação de novas máquinas e da adoção de novas formas organizacionais para compensar as desvantagens relacionadas ao custo salarial com o aumento da produtividade.

Nesse contexto, as principais inovações tecnológicas ocorreram com o lançamento do filatório *open-end* na fiação e do tear sem lançadeira na tecelagem, além da incorporação da microeletrônica em praticamente todas as máquinas envolvidas do processo de produção.

Essas inovações permitiram um grande aumento na velocidade de operação das máquinas, redução na utilização da mão-de-obra, melhorias de qualidade, além da eliminação de algumas etapas realizadas anteriormente nos processos convencionais. Os dispositivos microeletrônicos e de informática possibilitaram a troca e alimentação automática de rolos, latas e cones de uma fase para outra, reguladores de tensão, emenda automática, controladores eletrônicos de ajustes/regulagem das máquinas, etc. Os equipamentos de controle numérico tornaram mais flexível o processo, eliminaram perdas, possibilitaram melhorias de qualidade devido a maior uniformidade e precisão nas operações e reforçaram ainda mais o movimento de elevação da produtividade.

As inovações tecnológicas vieram acompanhadas de inovações organizacionais, que permitiram, além do aumento da eficiência e da redução de custos associado à eliminação de estoques intermediários, uma maior flexibilidade frente às variações na quantidade demandada e às variações na preferência dos consumidores. Essas estratégias organizacionais, principalmente nos países desenvolvidos, buscam cada vez mais obter informações o mais rápido possível sobre as mudanças nos mercados. Além disso, várias empresas diversificaram bastante os tipos de tecidos produzidos, em termos de cor, estilo e estrutura, e ao mesmo tempo reduziram as escalas, tentando redirecionar a produção para segmentos onde os países em desenvolvimento têm dificuldade de penetrar.

O sucesso concorrencial das empresas têxteis passou a depender cada vez mais de estratégias voltadas para estimular o fluxo rápido de informações, assim como o estreitamento das relações com fornecedores, clientes e firmas subcontratadas, através da formação de redes de cooperação. A eficiência da indústria têxtil passou a refletir não apenas a competitividade das empresas isoladas, mas também a eficiência de todas as empresas pertencentes à cadeia têxtil (Garcia, 1994).

Além dessa reestruturação, políticas comerciais também foram utilizadas para restringir a exportação dos novos fornecedores através do LTA (Arrangement Cotton Textiles) em 1962, e posteriormente com o MFA (Multi-Fiber Arrangement) que estendeu as quotas de exportação para outras fibras além do algodão (Oman, 1989). Esse acordo permanece ainda hoje, porém com um número de produtos e de restrições muito maior do que o original.

Políticas setoriais específicas para a elevação da competitividade e políticas de apoio à pequena e média empresa também foram colocadas em prática. O caso mais importante pode ser encontrado na indústria têxtil italiana, onde a produção se concentra nos distritos industriais de pequenas e médias empresas, apoiadas por fortes políticas governamentais de fomento à indústria (Garcia, 1995).

Já os países em desenvolvimento, frente a esse movimento de reação dos países avançados, procuraram incorporar as inovações tecnológicas no processo produtivo e, ao mesmo tempo, subcontratar as operações mais intensivas em mão-de-obra nos países atrasados para fugir dos limites das quotas de exportação (Oman, 1989). Entretanto, a capacidade de resposta dos países do sudeste asiático, através de políticas de reestruturação e de comércio

exterior agressivas, foi muito mais efetiva do que a dos países da América Latina, e como veremos adiante, do Brasil.

Como consequência desse processo, a capacidade produtiva mundial se expandiu e a oferta de fios cresceu 30% entre 1980 e 1991, provocando excesso de capacidade. Na tecelagem, o excesso de capacidade não se verificou com a mesma intensidade, mas estimulou a redução dos investimentos. (Garcia, 1994)

Como resultado final, os determinantes tradicionais da competitividade da indústria têxtil também se modificaram bastante, já que o setor tornou-se mais capital-intensivo devido aos custos elevados dos novos equipamentos, e a necessidade de mão-de-obra foi reduzida drasticamente, tanto pela eliminação de algumas funções como pelo aumento da produtividade do trabalho (Mitelka, 1991).

Novos fatores passaram a atuar como condicionantes da competitividade internacional da indústria têxtil, entre eles a proximidade do consumidor final e a flexibilidade para atender às suas demandas. A flexibilidade, por sua vez, depende da difusão das novas tecnologias e das modernas técnicas organizacionais associadas, além da utilização de formas avançadas de comunicação e transmissão de informações para a coordenação entre as empresas de todas as etapas da cadeia produtiva têxtil.

Tendo essas transformações no cenário internacional como pano de fundo, passaremos agora a analisar o desempenho e as mudanças recentes da indústria têxtil brasileira.

2- A indústria têxtil brasileira

A indústria têxtil é caracterizada pela descontinuidade e pela diversidade dos processos produtivos. As etapas produtivas dividem-se basicamente no beneficiamento das fibras, na produção do fio, na tecelagem, no acabamento e na confecção. Porém, mesmo dentro dessas etapas o processo é segmentado, passando por diversas fases interligadas mas independentes entre si. Além disso, de acordo com a matéria-prima utilizada e com a especificação desejada do produto, o processo técnico pode ser diferente, abrindo uma ampla gama de possibilidades quanto ao processo e ao produto final.

No caso do Brasil, a indústria têxtil produz em praticamente todos os segmentos e todos os produtos da cadeia. Essa diversidade torna difícil enquadrar o setor em uma estrutura de mercado específica. Justamente por isso, optamos aqui por apresentar algumas características de estrutura de mercado por segmento.

O segmento de fiação é o mais oligopolizado, devido à existência de elevadas economias de escala e ao alto custo unitário das máquinas utilizadas no processo. No caso das fiações de produtos sintéticos e artificiais, a concentração é ainda maior do que nas fiações de algodão, existindo apenas algumas grandes empresas atuando no mercado. De modo geral, essas empresas apresentam produtividade crescente relacionada à introdução de novas máquinas e equipamentos e ao melhoramento das matérias-primas.

No caso das tecelagens, também é importante a diferença entre os produtos naturais e os artificiais e sintéticos. No caso das tecelagens naturais, os produtos são mais padronizados e, geralmente, as grandes empresas são integradas às fiações e muitas vezes também verticalizadas até a confecção. Entretanto, existe um grande número de pequenas empresas produzindo para nichos de mercado não atendidos pelas grandes empresas. A situação é similar no caso das malharias, onde coexistem grandes empresas verticalizadas e pequenas empresas operando nas franjas do mercado.

No caso dos tecidos artificiais e sintéticos, a preocupação com a moda e, portanto, com a flexibilidade da produção é maior. As economias de escala nesse segmento são menos importantes e a alta concentração no fornecimento de fios impede a integração para trás. O segmento de confecção é o mais pulverizado, e praticamente não apresenta barreiras à entrada, justificando assim o grande número de micro e pequenas empresas convivendo com as grandes empresas verticalizadas (Ruiz et. all., 1995). Passaremos agora a analisar o comportamento recente da indústria têxtil nacional.

A principal fonte de demanda da indústria têxtil nacional sempre foi o mercado interno, o que, de certa forma, vem condicionando a dinâmica do setor. O comportamento irregular da demanda nas décadas de 80 e de 90 promoveu uma forte concentração da produção, ocasionando inclusive a falência de um grande número de micro e pequenas empresas. O consumo nacional *per capita* de confeccionados têxteis, por exemplo, apresentou nos

últimos quinze anos fortes oscilações, de forma a encurtar consideravelmente o horizonte de planejamento das empresas.¹

A principal resposta das empresas frente à crise na demanda doméstica foi a busca do mercado externo como forma de compensação. Isso não significa que a indústria têxtil nacional tenha deslocado seu principal *locus* de acumulação ao longo de sua história, já que a expansão das vendas para o mercado externo ocorreu somente em períodos de retração da demanda interna.

Além disso, as exportações permaneceram concentradas em um pequeno número de empresas, geralmente empresas de grande porte, verticalizadas e do segmento de fios e tecidos naturais. Essas empresas tiveram condições privilegiadas de enfrentar o aumento do custo do capital decorrente da introdução de novas tecnologias em nível internacional, que veio acompanhado do aumento das economias de escala e de uma maior diferenciação de produtividade² (Atem, 1989).

A maior acumulação interna de recursos, o acesso a fontes de financiamento nacionais e internacionais e os incentivos dados às exportações ajudam a explicar porque as grandes empresas puderam incorporar as inovações tecnológicas e exportar com mais facilidade do que as micro e pequenas empresas, em geral menos capitalizadas e com maior dificuldade de acesso a financiamentos.

A concentração experimentada pelo setor, resultado do processo de intensificação de capital e da instabilidade na demanda interna, pode ser vista na tabela 3. O número total de empresas vem caindo desde 1986, principalmente devido à eliminação de microempresas. A participação relativa das pequenas e médias empresas vem crescendo, apesar da diminuição em termos absolutos nos últimos anos. O número de grandes empresas caiu em termos absolutos e relativos. Entretanto, em termos de participação nas vendas, a importância das grandes empresas aumentou, ocupando o espaço principalmente das micro e pequenas empresas.

1 Além disso, o Brasil tem apresentado um baixo consumo *per capita* de artigos têxteis, da ordem de 3,48 quilos no ano de 1987, contra 4,35 da Argentina, 6,96 de Portugal e 14,5 nos Estados Unidos (Ruiz et. all., 1995). De qualquer forma, esses números devem ser relativizados em virtude das diferenças climáticas entre o Brasil e os países citados. Isso significa que o Brasil dificilmente atingirá tais patamares de consumo *per capita* de confeccionados têxteis, o que não quer dizer que esse indicador não tenha nenhum potencial de crescimento no médio ou longo prazo.

2 Contudo, não se pode negar que a segmentação do mercado têxtil favorece o surgimento de produtores especializados, fazendo com que a concorrência se dê em torno de determinados produtos e não sobre um mercado geral, o que permite, ainda, a convivência no mercado de tecnologias díspares.

Tabela 3
Brasil - empresas têxteis por tamanho
(anos selecionados)

Ano	Micros	%	Pequenas	%	Médias	%	Grandes	%	Total	%
1984	2.127	42	1.787	35	981	19	201	4	5.096	100
1985	2.241	43	1.768	34	969	19	203	4	5.181	100
1986	2.436	43	1.935	34	1.077	19	214	4	5.662	100
1987	1.631	36	1.709	38	939	21	208	5	4.487	100
1988	1.266	27	1.916	41	1.236	27	230	5	4.648	100
1992	752	21	1.615	46	1.055	30	87	3	3.509	100

Obs.: Micros = até 50 operários

Pequenas = de 51 a 200 operários

Médias = de 201 a 500 operários

Grandes = mais de 500 operários

Fonte: IEMI/SINDITÊXTIL extraído de SINDITÊXTIL (1994)

Podemos ainda observar uma diferença importante no comportamento das principais empresas têxteis nacionais em resposta às crises do início dos anos 80 e de 1990-1992, principalmente no que tange aos investimentos. Na recessão de 1981-83, as empresas buscaram um ajuste com redução do endividamento, corte nos gastos com investimentos e busca de uma maior inserção no mercado externo. Durante a recessão no início dos anos noventa, manteve-se o baixo endividamento e a busca de mercados externos, mas os investimentos não foram reduzidos tão drasticamente (Ruiz et. all, 1995). Existem, portanto, indícios de uma modernização parcial das empresas no final da década de 80 e que persistiu, embora a um ritmo mais lento, durante o período recessivo recente (voltaremos a esse ponto no item 3).

O esforço de modernização pode ser notado na tabela 4. Se tomarmos os dados relativos aos tipos de teares utilizados no parque têxtil nacional, veremos que a participação dos teares sem lançadeira que era de aproximadamente 11% em 1986, passou para cerca de 17% em 1992.

Apesar desse esforço, a taxa de difusão das novas tecnologias na indústria têxtil, não só de teares sem lançadeira, mas também de filatórios *open end* e dispositivos microeletrônicos, ainda é bastante baixa. Vale lembrar novamente que essa difusão entre as grandes empresas têxteis brasileiras é bem maior, mas em termos da indústria como um todo, o *gap* com os países centrais e os países do sudeste asiático continua bastante significativo.

Tabela 4
 Capacidade instalada no segmento de teceleagem
 (em número de teares)

Ano	Com lançadeira	Sem lançadeira	Manual	Total
1986	145.540	18.818	495	164.853
1987	144.540	20.054	496	164.511
1988	144.129	21.916	497	166.542
1989	143.168	24.106	n.d.	167.274
1990	141.099	27.322	n.d.	168.421
1991	138.939	28.219	n.d.	167.158
1992	135.812	27.220	728	163.760

Fonte: IEMI/SINDITÊXTIL, extraído de SINDITÊXTIL, 1994.

As inovações organizacionais e as estratégias voltadas para a melhora na qualidade e diferenciação de produtos são ainda menos difundidas que as inovações tecnológicas. Além do mais, o nível de educação formal e de treinamento da mão-de-obra é bastante reduzido mesmo naquelas empresas que estão adotando novas tecnologias, o que tem reduzido fortemente o aproveitamento de todo o potencial dessas novas tecnologias.

As relações inter-firmas dentro da cadeia têxtil também se encontram em um nível bastante primário, e a cooperação não é muito comum. A relação com fornecedores continua sendo guiada por interesses de curto prazo, dificultando a constituição de relações cliente-fornecedor mais estáveis e capazes de dar conta de uma maior integração entre os segmentos. Os problemas com os fornecedores de fibras naturais, químicas e de máquinas têxteis vêm se tornando mais importantes, à medida que, como já foi observado, a competitividade assume um caráter mais sistêmico. Isto é, a competitividade não depende somente da estratégia isolada dos agentes, mas também das vantagens advindas do estreitamento das relações inter-firmas (Hiratuka, 1995).

No tocante às relações de cooperação horizontais, a forma mais encontrada na indústria têxtil, especificamente no segmento de tecelagem, é a subcontratação ou "facção" como é conhecida nos meios empresariais. Contudo, a "facção" tem sido um instrumento utilizado pelas empresas nos momentos de expansão da demanda, quando estas acabam por aumentar sua produção na ausência de investimentos, mas com o uso intensivo de maquinário obsoleto por parte das empresas subcontratadas. De qualquer forma, a "facção" pode se tornar um processo cooperativo importante a partir

do momento em que as empresas subcontratantes garantam a continuidade da relação mesmo em momentos de crise da demanda (Garcia, 1992).

Todos esses fatores resultam em uma indústria pouco competitiva, em geral defasada tecnológica e organizacionalmente e com problemas estruturais graves em termos de relações inter-firmas. Portanto, podemos concluir que os desafios colocados para a indústria têxtil na época da abertura eram bastante profundos e complexos, tanto internamente, como pudemos observar neste item, quanto no cenário internacional visto no item anterior. Dentro desse contexto, passaremos agora a observar os efeitos da abertura comercial sobre a indústria têxtil nacional.

3- Abertura Comercial e seus impactos sobre a indústria têxtil

Antes de analisar os impactos da liberalização comercial sobre a indústria têxtil, convém especificar como foi realizada a abertura comercial dentro do setor têxtil e em que contexto ela ocorreu.

Em primeiro lugar, é importante destacar que, um ano antes da política de abertura comercial implementada pelo governo Collor, havia sido aprovado um plano de reestruturação da indústria têxtil - o Programa Setorial Integrado (PSI) Têxtil³ - que tinha por objetivo modernizar e aumentar a eficiência da indústria têxtil.

O PSI abrangia todos os segmentos do complexo têxtil e, pelo fato de ter sido elaborado em conjunto pelos vários segmentos da cadeia, apresentava uma visão integrada dos problemas do setor, estabelecendo metas de crescimento, modernização tecnológica e da administração da produção, formação de mão-de-obra e fornecimento de insumos até o ano de 1995. Ao mesmo tempo, previa um cronograma de redução gradual das alíquotas de importação, o que de certa forma já vinha ocorrendo desde 1988.

Entretanto, com a utilização da abertura comercial como instrumento de controle de preços, o PSI acabou sendo inutilizado, inviabilizando qualquer tentativa de manutenção das metas de reestruturação programadas. O cronograma de redução de alíquotas foi antecipado sucessivamente, sendo que a última rodada de redução ocorreu em setembro de 1993.

³ Apesar de ter sido aprovado em 1989, o programa de reestruturação já vinha sendo discutido entre os vários segmentos da indústria têxtil desde 1986.

Além do combate à inflação, a lógica da abertura comercial previa também o aumento da competitividade da indústria, devido à pressão da concorrência externa. Tendo que competir com os principais exportadores mundiais, esperava-se que as empresas têxteis nacionais aumentassem a eficiência e a produtividade, reduzindo a defasagem em relação ao padrão tecnológico internacional.

Uma análise mais detalhada dos impactos da abertura comercial sobre a indústria têxtil nacional permite ressaltar basicamente três aspectos: (a) os impactos sobre o comércio exterior, em especial as importações; (b) os impactos sobre os preços; e (c) os impactos sobre a competitividade e a eficiência da indústria. Dessa forma, vamos nos concentrar em duas questões básicas. Primeiro, é preciso verificar se a abertura comercial obteve os resultados esperados e, em seguida, quais foram as suas consequências para a indústria têxtil nacional.

Em primeiro lugar, devemos observar que a abertura comercial teve reflexos diretos sobre a estrutura de comércio externo da indústria têxtil nacional. Com relação às exportações, como já observamos anteriormente, grande parte do total exportado foi realizado por grandes empresas atualizadas tecnologicamente. Essas empresas, apesar de considerarem o mercado externo importante, de modo geral, ainda tem no mercado interno o seu principal *locus* de acumulação.

Podemos observar na tabela 5 a tendência de crescimento do total exportado ao longo do período 1980-94. Entretanto, nos anos em que a demanda interna esteve mais aquecida, como em 1986 e no período recente 1993/94, as exportações apresentaram queda. Vale lembrar ainda que, apesar da tendência de elevação do total exportado, isso não pode ser tomado como aumento de competitividade, visto que a participação do Brasil no comércio internacional de têxteis permanece estagnada por volta dos 0,8%.

Os impactos maiores foram sobre as importações do setor têxtil. O total importado (máquinas, fibras e manufaturados) começou a crescer em 1988 e acelerou-se a partir de 1990. Entre 1990 e 1993, a taxa média de crescimento foi de quase 30% a.a. Com isso, o saldo do comércio exterior têxtil passou a ser negativo em 1993 da ordem de US\$ 335,5 milhões.

Tabela 5
Brasil - comércio exterior da indústria têxtil
em US\$ milhões (1970-1993)

Ano	Exportações Têxteis	Importações Têxteis	Saldo Parcial	Importações Máq. e Equip.	Importação Total	Saldo Total
1980	828,3	120,4	707,9	183,6	304,0	524,3
1981	864,8	109,8	755,0	121,6	231,4	633,4
1982	658,1	81,4	576,7	95,2	176,6	481,5
1983	817,6	71,4	746,2	53,5	124,9	692,7
1984	1.130,9	74,6	1.056,3	29,3	103,9	1.027,0
1985	882,1	72,3	809,8	53,0	125,4	750,7
1986	837,6	164,1	673,5	136,0	300,1	573,5
1987	1.005,3	154,1	851,2	168,9	323,0	682,3
1988	1.219,5	232,5	987,0	278,3	510,8	708,7
1989	1.174,9	424,1	750,8	269,7	693,8	481,1
1990	1.065,4	457,5	607,9	377,0	834,5	230,9
1991	1.382,1	556,9	825,2	342,4	899,3	482,8
1992	1.525,6	528,8	996,8	455,7	984,5	541,1
1993	1.382,6	1.162,2	220,4	555,9	1.718,1	-335,5
1994	1.403,6	1.550,0 ^a	-146,4	-	-	-

Fonte: DECEX/CTIC, in SINDITÊXTIL, 1994.

Obs.: a) Importação estimada pelo Sinditêxtil.

Entretanto, para uma análise melhor apurada dos segmentos que mais sofreram com a concorrência externa devemos tomar os dados de forma desagregada. Pela tabela 6, podemos perceber que as importações de fibras cresceram bastante. Esse crescimento está ligado à conjunção da redução de alíquotas com a crise da produção de algodão no Brasil⁴ que obrigou os produtores de fios e tecidos a buscar o algodão no mercado internacional para compensar a falta do produto no mercado interno.

Percebe-se que houve um salto violento em 1993, quando as importações de fibras cresceram 173% em relação a 1992. Em 1994, as importações diminuíram, devido à pequena recuperação da cotonicultura nacional. Se não levarmos em conta o ano de 1993, que pode ser considerado atípico, a tendência de crescimento das importações de fibras foi mais suave que a das importações de produtos manufaturados.

As importações de máquinas e equipamentos também elevaram-se refletindo principalmente o movimento de atualização tecnológica das

4 A produção de algodão teve uma redução de cerca de 40% entre 1992 e 1993. Com isso, a importação de algodão foi responsável por quase 85% da importação total de fibras têxteis nos anos de 1993 e 1994 (Gonçalves, 1994).

grandes empresas. A redução das alíquotas não teve um impacto tão grande pois antes mesmo da redução, havia a possibilidade das empresas exportadoras importarem máquinas através do regime de *draw-back*⁵. Mesmo assim, a taxa média anual de crescimento das importações de máquinas entre 1990 e 1993 foi de 14%, apesar das fortes oscilações ao longo desse período.

Tabela 6
Brasil - importação de fibras, manufaturados e máquinas têxteis
US\$ milhões (1988-1993)

ano	Fibras	Manufaturados	Subtotal	Máquinas / Equi	Total
1988	145,8	86,0	231,8	278,2	510,1
var. (%)	67,2	109,6	82,9	-3,1	36,0
1989	243,8	180,3	424,1	269,7	693,8
var. (%)	-18,4	43,4	7,9	39,8	20,3
1990	198,9	258,5	457,5	377,0	834,6
var. (%)	12,7	28,7	21,7	-9,2	7,8
1991	224,3	332,7	557,0	342,5	899,4
var. (%)	18,3	-20,8	-5,1	33,1	9,5
1992	265,2	263,5	528,8	455,7	984,5
var. (%)	172,7	66,6	119,8	22,0	74,5
1993	723,2	438,9	1162,1	555,9	1718,1
var. (%) ^a	-21,7	26,4	-	-	-
1994 ^b	397,2	383,3	780,5	-	-

Fonte: SINDITÊXTIL, 1994.

Obs.: a) Variação entre jan/ago/93 e jan/ago/94.

b) Janeiro a agosto de 1994.

As importações de manufaturados merecem uma análise mais atenta, pois refletem a concorrência específica dos produtos manufaturados têxteis estrangeiros com aqueles produzidos pela indústria têxtil brasileira. Em termos agregados, a importação de manufaturados apresentou índices elevados de crescimento desde 1988, com exceção de 1992. Os anos de 1989 e 1993 foram os que mostraram as maiores taxas de crescimento, atingindo 109% e 66% respectivamente. A participação relativa das importações de manufaturados no total apresentou uma tendência de crescimento superior ao das fibras e das máquinas têxteis.

⁵ Isenção de Imposto de Importação para insumos e equipamentos utilizados na produção de produtos para exportação.

Desagregando as manufaturas têxteis em seus principais segmentos, podemos ter uma idéia mais clara de quais foram os mais atingidos pela concorrência externa. Os fios e filamentos tinham uma participação relativa de mais de 38% no total de importação de manufaturados têxteis em 1990 (tabela 7). Essa participação elevou-se um pouco entre 1991 e 1993 e caiu acentuadamente em 1994. Dentro desse segmento, os filamentos de náilon e poliuretano apresentaram crescimento constante e significativo.

Com relação aos tecidos, a participação no total de manufaturados têxteis importados era de 26% em 1990, caiu para 16% em 1992 e subiu para 31% em 1994. Dentro desse segmento, é notório o crescimento das importações de tecidos de fios e filamentos artificiais e sintéticos, principalmente em 1993 e 1994. Em 1993, 50% dessas importações foram da Coreia do Sul, e somando os demais países asiáticos, esse índice chega a quase 70%, o que mostra que a concorrência dos tigres asiáticos ocorre principalmente nesses produtos. (Sinditêxtil, 1994).

Tabela 7
Brasil - importação de manufaturados têxteis desagregados por segmento
US\$ milhões (1990-1994)

segmento/ano	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Fios e filamentos	99,8	38,6	131,9	39,6	110,7	42,0	194,4	44,3	106,7	27,8
Tecidos	67,9	26,3	69,7	20,9	42,9	16,3	109,6	24,9	119,2	31,1
Confecções	51,4	19,9	70,6	21,2	39,5	15,0	46,8	10,6	49,7	12,9
Outras Manufaturas	39,4	15,2	60,5	18,2	70,3	26,7	88,2	20,1	107,8	28,1
Total	258,6	100	332,7	100	263,5	100	439,0	100	383,3	100

Fonte: SINDITÊXTIL, 1994.

As importações de confecções apresentaram tendência de queda, passando de 20% em 1990 para 13% em 1994, o que mostra que as vantagens de custo de mão-de-obra ainda são bastante importantes para esse segmento. Quanto ao item “outras manufaturas têxteis”, percebemos um aumento significativo na sua participação relativa, principalmente devido ao crescimento das importações de feltros e de tecidos revestidos. Entretanto, em 1994, foram agregados outros produtos nesse segmento, o que dificulta a comparação desse ano com os anteriores.

Podemos concluir a partir desses dados que a abertura comercial resultou em um aumento significativo das importações, principalmente de manufaturados têxteis, sem aumento equivalente das exportações, acabando por ocasionar um déficit no comércio exterior da indústria a partir de 1993. Além disso, percebemos que o impacto da abertura sobre os manufaturados têxteis foi sentido principalmente nos segmentos de tecidos artificiais e sintéticos, justamente os segmentos onde os países do sudeste asiático são mais competitivos e agressivos no comércio internacional e onde a produção nacional apresenta maiores deficiências.

Entretanto, a análise do comércio exterior não pode ser tomada como o único indicador dos resultados da abertura, dado que ela apenas mostra os impactos imediatos e mais visíveis do processo. Assim, pretendemos avançar no sentido de questionar os resultados alcançados nos termos dos objetivos subjacentes à política de abertura: a influência sobre os preços e sobre a eficiência e competitividade da indústria.

Em primeiro lugar, pode-se observar que os preços dos produtos têxteis e de vestuário variaram quase sempre abaixo dos índices de preços de atacado e varejo da indústria de transformação.

Comparando-se os Índices de Preços por Atacado Oferta Global (IPA-OG), de Preços Industriais por Atacado e de Preços Têxteis por Atacado (gráfico 1), verificamos que, logo após o início do programa de redução acelerada das alíquotas de produtos têxteis, o preço de atacado desses artigos caiu sensivelmente. É preciso observar que toda a indústria de transformação experimentou uma queda em seus preços, como demonstrou a variação do IPA industrial em relação ao IPA-OG. Podemos perceber também que o período 1990-1991 apresentou oscilações significativas em termos de preços relativos. A partir de 1992, o comportamento do IPA-têxtil voltou a acompanhar a tendência do IPA industrial, embora em um nível inferior ao período 1988-90.

Desagregando o índice têxtil em seus diversos segmentos, observa-se que os preços de fios e tecidos, tanto naturais quanto artificiais e sintéticos, oscilaram em patamares ligeiramente inferiores ao índice geral, como demonstra o gráfico 3. A razão para a queda dos tecidos artificiais e sintéticos pode ter sido a abertura comercial, como demonstraram os dados referentes ao incremento das importações nesses segmentos. Já a queda dos preços dos fios e tecidos naturais parece ter sido um resultado não da abertura comercial, mas sim da forte retração do mercado interno no início da década de 90, dado

que as importações neste setor concentraram-se no segmento de fibras. Além do mais, os incrementos de produtividade conquistados no início da década de 90 nesses dois segmentos, principalmente pelas grandes empresas, parecem ter contribuído para a redução de preços.

Já o segmento de malharia apresentou variações menos significativas em relação ao índice têxtil (gráfico 4). Se tomarmos especificamente os anos de 1990 e 1991 (anos recessivos) veremos que as malharias brasileiras conseguiram sustentar uma política de manutenção de preços no mercado interno. As principais razões para este comportamento podem ter sido o alto grau de integração dentro das empresas, a diferenciação do produto através da fixação de marcas e os fracos efeitos da abertura comercial sobre as malharias.

Quanto ao segmento de vestuário, até meados de 1989, apresentou um comportamento altamente positivo, principalmente se comparado com o IPA do setor têxtil (gráfico 4). Contudo, a partir daí, os preços dos vestuários no atacado apresentaram um comportamento declinante, aproximando-se do índice médio do setor, e estabilizando-se no período de recuperação do mercado interno entre final de 1993 e 1994. Uma explicação possível para esse comportamento declinante pode ser encontrada não na abertura comercial, uma vez que as importações de confeccionados têxteis se mantiveram praticamente estáveis durante o início da década de 90. O fator determinante dessa queda de preços parece ter sido a retração da demanda interna, dada a estrutura de mercado desse segmento, onde se encontram várias pequenas e médias empresas com poder de mercado bastante reduzido. Um fator que pode ter atenuado essa queda foi a possibilidade de diferenciação do produto pelas empresas de maior porte através da fixação de marcas, já que os ganhos de produtividade nesse segmento foram bastante limitados.

Analisando somente o ano de 1994 (gráfico 2) podemos verificar que os segmentos de fios e tecidos naturais, de malharia e de vestuário tiveram seus preços estabilizados num patamar bastante próximo ao IPA têxtil. Já o segmento de fios e tecidos naturais e sintéticos, teve seus preços variando abaixo do IPA têxtil, em virtude do forte incremento das importações nesse segmento, impulsionado pela valorização cambial. A redução das alíquotas dos tecidos sintéticos teve efeitos mais significativos, ao menos no que tange aos preços, do que em outros segmentos em virtude da forte concorrência internacional, especificamente com os países asiáticos. Além disso, a

valorização da taxa de câmbio também contribuiu para essa retração dos preços, dado que os tecidos sintéticos podem ser considerados *commodities* no mercado internacional.

O segundo aspecto importante subjacente à política de abertura de importações diz respeito ao aumento da eficiência e da competitividade da indústria têxtil. Como já foi ressaltado, esperava-se que a liberalização comercial fosse condição suficiente para que, pela pressão da concorrência externa, a indústria têxtil nacional acabasse por atingir níveis de eficiência e atualização tecnológica e organizacional próximos aos principais produtores mundiais. O fato de que praticamente todos os países líderes na indústria têxtil no cenário internacional estiveram apoiados por uma política enérgica de reestruturação, inclusive com a adoção de proteção pelo sistema de quotas (MFA) por parte dos países avançados, passou despercebido pelos idealizadores da abertura.

Na realidade, a liberalização das importações têxteis significou o abandono de uma política de reestruturação, o PSI, em que a redução das alíquotas de importação era apenas um dos instrumentos. Apesar de apresentar algumas fragilidades, o PSI tinha uma visão integrada dos problemas da indústria têxtil brasileira e formulava propostas consistentes englobando todos os segmentos da cadeia. Nesse contexto, a abertura comercial não conseguiu resolver os problemas do setor têxtil, e, em certos aspectos, contribuiu para aprofundá-los ainda mais.

O problema do atraso tecnológico continua existindo, embora tenha havido um movimento de aumento dos investimentos em máquinas mais modernas recentemente. Entretanto, como podemos ver pela tabela 4, o movimento de aumento da difusão de teares sem lançadeira, que vinha ocorrendo desde 1986, praticamente ficou estagnado no triênio 1990-92. Além disso, a maior parte desses investimentos foi realizada pelas grandes empresas que, ao longo da década de 80, já tinham atingido níveis de atualização tecnológica semelhante à da *best-practice* internacional. Foram poucas as pequenas e médias empresas que conseguiram estabelecer uma estratégia agressiva o suficiente para diminuir o *gap* que as separa das empresas de mesmo porte dos países centrais e mesmo dos países asiáticos.

Dessa forma, perdura a baixa capacitação tecnológica do setor têxtil brasileiro em termos médios. Igualmente, o processo de aumento da heterogeneidade inter-firmas que ocorreu nos anos 80, aprofundou-se no início da década de 90.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é que, ao contrário do que ocorre nos países líderes, o esforço de maior integração entre as etapas da cadeia produtiva esteve totalmente ausente. A lentidão na adoção das inovações organizacionais contribuiu para a dificuldade por parte das empresas de visualizar as vantagens relacionadas à melhor organização das atividades, não apenas dentro da empresa, mas também na relação com clientes e fornecedores. Além disso, em certos casos o resultado da redução de alíquotas foi uma ampliação dos antagonismos entre as etapas. Podemos citar dois exemplos para ilustrar esse ponto.

Primeiro, a exaltada troca de acusações entre os empresários têxteis e de vestuário sobre o “culpado” dos aumentos de preços dos vestuários. Cada um pleiteava a redução das alíquotas de seus insumos e a manutenção das alíquotas em seu segmento, numa prova das relações pouco cooperativas entre eles.

Segundo, a falta de integração entre os produtores de algodão e as fiações. Em um primeiro momento, a diminuição das alíquotas sobre o algodão em pluma beneficiou o segmento de fiação e tecelagem, pois devido ao excesso de oferta mundial em 1992/93, as fiações tiveram a possibilidade de importar grandes quantidades no mercado internacional a preços baixos. Porém, em 1995, com a quebra na safra do Paquistão, o maior produtor mundial de algodão, a situação internacional se inverteu e os preços elevaram-se rapidamente. A produção nacional, por sua vez, não é mais capaz de suprir o mercado interno⁶, pois devido à uma política agrícola ineficiente e à própria concorrência com o algodão importado, a área plantada reduziu-se drasticamente (Hiratuka, 1995).

Esses exemplos ilustram como uma situação que parece ser favorável no curto prazo, pode levar a consequências desastrosas no longo prazo. A desarticulação entre o segmento produtor de algodão e as fiações e tecelagens, aprofundada pela redução das alíquotas, caminha no sentido contrário da tendência mundial de promover uma melhor coordenação entre as etapas da cadeia têxtil, fragilizando sinergias que poderiam ser aproveitadas através de uma integração mais sistêmica ao longo da cadeia.

Além disso, uma das características da indústria têxtil nacional é a concentração da produção em determinadas regiões. Exemplos dessas aglomerações setoriais são a região de Americana, o Vale do Itajaí em Santa

⁶ Até 1988 a produção de algodão no Brasil superava o consumo. Essa situação mudou em 1989, e em 1993, a produção interna respondia por cerca de apenas 60% do consumo (Gonçalves, 1994).

Catarina e o Pólo Nordeste. Como a proximidade entre as empresas acaba por facilitar a cooperação horizontal entre elas, poderiam existir formas de atuação política local que ressaltassem as potencialidades dessa forma de organização industrial (Garcia, 1995).

A política de abertura deixou de lado todos esses aspectos, reforçando as fragilidades e deixando inexploradas algumas das potencialidades que poderiam ser aproveitadas na indústria têxtil brasileira.

Conclusão

A indústria têxtil nacional experimentou no início da década de 90 um forte aumento da concorrência com produtos importados em virtude da abertura comercial acelerada imposta pelos formuladores de política econômica. Esse fato foi agravado pelo longo período no qual o setor ficou protegido por altas alíquotas de importação.

Entretanto, as transformações decorrentes da abertura não foram exatamente aquelas que seus formuladores esperavam. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar a completa ausência de políticas estruturantes para o setor. Com o abandono da estratégia elaborada na ocasião do PSI, não houve nenhum planejamento substituto que tivesse o intuito de reduzir o grau de defasagem tecnológica e organizacional enfrentada pela indústria têxtil frente aos países líderes. Além disso, a abertura comercial ocorreu num momento de forte retração da demanda, ocasionando reduções drásticas de preços em alguns segmentos e, conseqüentemente, rebaixamento nas taxas de lucro e na capacidade de financiamento interno, principalmente das pequenas e médias empresas.

Como exemplo podemos citar a evolução bastante negativa dos preços do segmento de vestuário. Já o segmento de fios e tecidos artificiais e sintéticos, onde também é significativa a presença de pequenas e médias empresas devido à menor escala de produção, parece ter sido o segmento que mais sentiu os efeitos da abertura comercial. Em primeiro lugar, podemos observar esse fato na evolução extremamente negativa de seus preços principalmente em 1994, em virtude da valorização real da taxa de câmbio. Além disso, foi muito forte o movimento de expansão das importações provenientes da Ásia, talvez por causa da formação de grandes estoques

nesses países por força das práticas protecionistas impostas pelos EUA e pela Europa.

De qualquer maneira, não se pode concluir que a abertura comercial obteve resultados positivos sobre o setor têxtil, já que a redução dos preços teve efeitos localizados, e no geral, foi uma consequência muito mais da retração do mercado interno do que da abertura comercial. Além do mais, destruiu-se uma política de longo prazo de consistência razoável, o PSI, que previa contemplava um cronograma para eliminação da proteção exagerada que era conferida ao setor, mas também a reestruturação de uma indústria cujo parque de máquinas estava bastante defasado.

A indústria têxtil nacional continua sendo bastante heterogênea em termos de capacidade competitiva e atualização tecnológica. As grandes empresas, de modo geral, continuam apresentando níveis de produtividade e eficiência próximos aos níveis médios apresentados pelas empresas dos países líderes no mercado têxtil mundial, aliás, como já ocorria antes da abertura. Já as micro e pequenas empresas continuam tendo dificuldades para se modernizar e até mesmo de se manter no mercado. De certa forma, a abertura comercial, num contexto de retração do mercado interno, aprofundou essa característica do setor têxtil nacional.

Vale observar novamente que, apesar dessa heterogeneidade, a indústria têxtil como um todo ainda apresenta baixo índice de incorporação de novas tecnologias e de inovações organizacionais. Além disso, as relações entre as empresas, tanto verticais como horizontais, apresentam ainda um nível de cooperação bastante reduzido, dificultando a geração de sinergias e a integração mais sistêmica dentro do complexo têxtil.

O resultado de tudo isso é que o setor têxtil continua apresentando deficiências bastante significativas que, para serem solucionadas, necessitam de reestruturação produtiva bastante profunda e abrangente. A exposição à concorrência externa é, sem dúvida, um dos mais importantes instrumentos de política industrial. Por isso mesmo, deve ser usada com critério, em termos de *timing* e sincronia com outros instrumentos. Como demonstrou a política de abertura do início dos anos noventa, a exposição pura e simples à concorrência externa é insuficiente para o enfrentamento dos problemas da indústria têxtil brasileira.

Referências bibliográficas

- ATEM, S. M. **Indústria têxtil: estrutura de mercado, inovação tecnológica e estratégia empresarial**. PUC-São Paulo, 1989. Dissertação de Mestrado.
- GARCIA, O. L. **Avaliação da competitividade da Indústria Têxtil Brasileira**. IE/UNICAMP, 1994. Tese de doutoramento.
- GARCIA, R. C. **Elementos de um novo modelo de subcontratação na indústria têxtil**. Araraquara:UNESP-FCL-Departamento de Economia, 1992. Texto para discussão n. 18.
- _____. **Aglomerações setoriais ou distritos industriais: um estudo das indústrias têxtil e de calçados no Brasil**. IE/UNICAMP, 1995. Projeto de dissertação de mestrado.
- GONÇALVES, J. S. Proposta de diretrizes básicas para a intervenção governamental no desenvolvimento do complexo têxtil brasileiro. **Informações Econômicas**. São Paulo, 24(4), 1994.
- HIRATUKA, C. **Um estudo sobre as relações produtor-usuário na cadeia têxtil brasileira**. IE/UNICAMP, 1995. Projeto de dissertação de mestrado.
- MITELKA, L. K. Technical change and the global relocation of production in textiles and clothing. **Studies in Political Economy**, 36, 1991.
- OMAN, C. **New forms of investment in developing country industries: mining, petrochemicals, automobiles, textile, food**. Paris: OCDE, 1989.
- RUIZ, R.M., HIRATUKA, C., GARCIA, R.C.. **Avaliação das mudanças econômicas recentes na indústria têxtil brasileira**. São Paulo, CEBRAP, 1995. Relatório do Convênio Universidade de Bremen-Alemanha/CEBRAP. (mimeo).
- SCHERER, A., CAMPOS, S.H.. As mudanças no comércio internacional e as exportações de têxteis e vestuário. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, 14 (1), 1993.
- SINDITEXTIL. **Carta Têxtil**. São Paulo: SINDITÊXTIL/ABIT, 1994.