

A desregulamentação do mercado cafeeiro e as perspectivas para o mercado nacional*

Maria Sylvia Macchione Saes**

Resumo

Este trabalho analisa a lógica da desregulamentação do mercado cafeeiro sob a ótica do produtor líder: o Brasil. Conclui-se que o efeito da cartelização do mercado foi um dos principais fatores que desencadeou a crise cafeeira mundial culminando com a desregulamentação.

Abstract

This work analyses the deregulation logic of coffee market, from the point of view of the leadership producer: Brazil. It concludes that the effect of market cartelization was one of the main factors that evolved the work coffee crisis culminating with the deregulation.

* Este artigo é baseado na tese de doutorado da autora apresentada à FEA/USP. A autora agradece a Elizabeth M. M. Q. Farina, ao PENSA e ao CNPq.

** Professora da Universidade Mackenzie, colaboradora do PENSA-USP e pesquisadora da FIPE-Agrícola.

1. Introdução

Desde o começo do século, o mercado cafeeiro tem sido objeto de políticas de intervenção. Em 1906, o Brasil, que detinha três quartos da produção mundial, iniciou uma política unilateral de sustentação de preços. Até os primeiros anos da década de 60, o Brasil fez várias tentativas para implementar acordos que obrigassem as demais nações produtoras a compartilhar o custo da política de valorização. Com o fracasso dessas tentativas, o País teve que arcar sozinho com o ônus da estabilização do mercado. Em 1962, foi instituído o primeiro Acordo Internacional do Café (AIC), contando com 42 países exportadores e 25 países consumidores. A partir de então, o mercado mundial do café passou a ser sistematicamente, com breves períodos de interrupções, manipulado por políticas de sustentação de preços, que se manteve até julho de 1989.

Dois motivos são freqüentemente apontados para justificar a adesão dos principais países produtores e consumidores a uma política tipicamente de cartel: divisão de mercado e fixação de preços não concorrenciais.

O primeiro é, sem dúvida, a importância da atividade cafeeira no desempenho econômico de um grande número de países da América Latina, Ásia e África. Mais de 20 milhões de pessoas, distribuídas em 60 países do terceiro mundo, dependem direta ou indiretamente desta cultura para a sua sobrevivência. O segundo motivo é o comportamento “inerentemente instável”¹ do mercado cafeeiro, que deriva das seguintes características peculiares deste mercado: a) reações defasadas da oferta (de 4 a 5 anos) para responder aos estímulos positivos de preços; b) crescimento persistente da oferta, mesmo com

¹Delfim Netto (1973, p. 125), analisando os mecanismos de auto-regulação do mercado cafeeiro brasileiro, no século XIX, concluiu que “o livre funcionamento dos mecanismos do mercado deverá apresentar um preço que flutua amplamente [...] os períodos de depressão serão mais longos do que os de prosperidade, flutuando as receitas de divisas dos países produtores e o seu desenvolvimento econômico no mesmo sentido.”

estímulos negativos de preços, devido ao início da produção de novos cafeeiros e dado o alto custo fixo, que desencoraja o abandono da produção; c) bialidade da produção, que estimula o seu aumento num ano de baixo rendimento, e que num ano de condições climáticas favoráveis pode provocar a queda vertiginosa dos preços; d) demanda relativamente inelástica, a curto prazo, que provoca uma forte variação de preços quando ocorre uma grande flutuação na oferta.

A associação destas características: a instabilidade do mercado cafeeiro provocada pelos atributos naturais da oferta e da demanda e a importância do café no desempenho econômico para a maioria dos países produtores de baixa renda, de um modo geral, justificaram que as negociações comerciais do mercado cafeeiro, passassem a ser decididas diplomaticamente, no âmbito da Organização Internacional do Café (OIC). Assim, dentro dos objetivos de uma política de cooperação internacional introduzida principalmente pelo governo americano, com o início da guerra fria, os principais países consumidores e produtores de café passaram a adotar uma política de sustentação de preços internacionais.²

O Brasil, como líder do mercado produtor de café, teve um papel central no sucesso desta política. Em muitos momentos, os acordos foram efetivados porque o País se sujeitou a reduzir sua participação no mercado, firmando-se como ofertante residual (retendo os estoques), enquanto os concorrentes expandiam suas produções. Desta forma, a exportação brasileira ficava definida pela diferença entre a demanda mundial, no nível de preços estabelecidos pela política acordada pelos membros do AIC, e a produção de todos os outros países exportadores. Como resultado o Brasil foi, paulatinamente, reduzindo sua participação no mercado internacional de café. No início do século o País era responsável por cerca de 80% das exportações mundiais de café. Na década de 50 essa participação já havia se reduzido para cerca de 40% e, na década de 80, para 25 %.

²A adesão dos países consumidores, legitimando uma política típica de cartel pode ser entendida não só a partir da mudança do cenário político internacional, na década de 50, que tornou a cooperação econômica uma prioridade nas relações diplomática entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos mas também pelos fato que esta política vinha ao encontro das grandes torrefadoras internacionais que prefeririam a regularidade da oferta mesmo a preços superiores. Sendo a estrutura de mercado da indústria de transformação de café um oligopólio e o café um produto de demanda inelástica não haveria dificuldade de se repassar aumentos de preços para os consumidores (Akiyama e Varangis, 1990).

Entretanto, no final da década de 80 observa-se uma postura diferente do Brasil nas negociações das cláusulas econômicas do AIC: não aceitar mais reduções na sua participação no mercado internacional de café. A decisão brasileira implicou o rompimento do AIC, com relação às cláusulas econômicas, que determinam o sistema de quotas. Como resultado, as cotações internacionais do café declinaram para níveis inferiores aos da década de 30, quando a cafeicultura viveu a sua pior crise.

A partir deste contexto, neste artigo propõe-se a analisar os motivos que determinaram o fim do processo de regulamentação do mercado cafeeiro e alinhar algumas tendências para o mercado nacional deste produto.³

2. Principais aspectos da regulamentação do mercado cafeeiro no Brasil

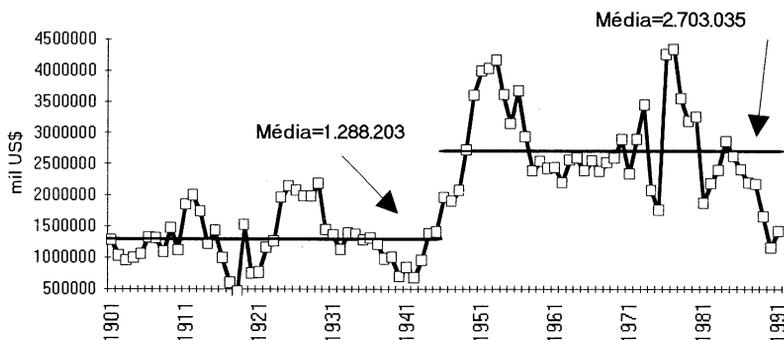
A intervenção governamental do mercado cafeeiro no Brasil surgiu em decorrência da significativa e secular participação do café nas receitas de exportações deste País. O café é o único produto que chegou a representar mais de 70% na pauta de exportações nacionais, na década de 50, e manteve-se em média ao redor dos 20%, durante as duas décadas de 60 e 70. Portanto, a necessidade histórica do governo brasileiro em maximizar as receitas oriundas das exportações do café, para criar uma fonte de receita, ora para alavancar o processo de substituição de importação, ora para ajudar a reduzir os déficits orçamentários do governo (colaborando com a política antiinflacionária) implicou a crescente regulamentação do setor.

Desta forma, a lógica da regulamentação se apoiava em dois pressupostos: a receita marginal exportada brasileira é pequena, próxima a zero, e a demanda total de café é inelástica, pelo menos para queda de preços. A primeira hipótese alega que quando o Brasil aumenta suas exportações o preço mundial declina, devido ao fato de as suas exportações serem significantes em relação ao mercado, ao contrário do que ocorre com os países que exportam pequenas quantidades. Com relação à segunda hipótese, da inelasticidade da demanda, supõe-se que uma flutuação positiva da quantidade ofertada acarretará oscilação inversa, de muito maior amplitude no preço. Por isso, o interesse na adoção de políticas que visassem restringir a produção, com a finalidade de criar uma escassez artificial, elevando o preço, de forma a aumentar a receita total, apesar do menor volume produzido (Delfim Netto, 1973).

³ Embora se reconheça que a intervenção do Estado contenha aspectos que ultrapassam a argumentação econômica, o objetivo do trabalho está limitado ao âmbito desta justificativa.

Os resultados positivos da regulamentação para o Brasil, em termos de valorização do café no mercado externo, pode ser observado pelo Gráfico 1⁴, que mostra a evolução da receita brasileira de exportação de café, a preços constantes.

Gráfico 1 - Evolução das Receitas de Exportação Brasileira de Café (mil US\$), 1901 - 1991



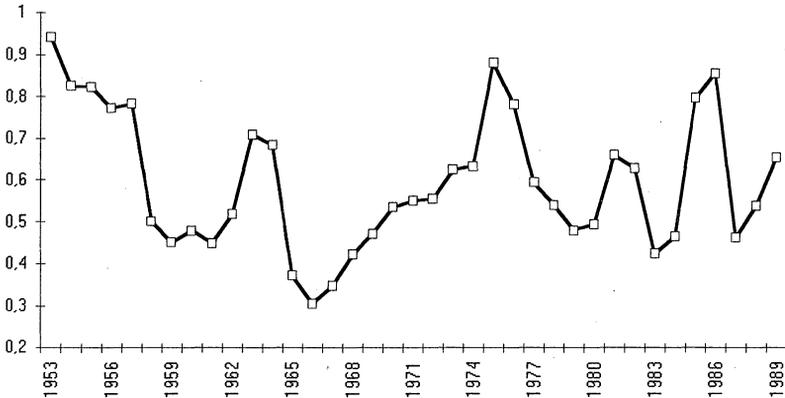
Fonte: Revista do Café e Bacha, 1992 (apêndice estatístico)

Além disso, desde 1953 com a institucionalização do sistema de taxas múltiplas de câmbio, no qual as exportações de café recebia uma taxa de câmbio menor que as pagas nas exportações de outros produtos, e posteriormente em 1961 com a criação da quota de contribuição, (definida pela diferença entre o preço da declaração de venda do café e a cambial do exportador), o governo passou a dispor de instrumentos efetivos na geração de receitas contribuindo para a política de combate à inflação, principalmente no período de 1961 a 1974. Como se observa, pelo Gráfico 2, que mostra a relação de preço recebido e exportado pelo produtor, com a adoção do sistema de taxas múltiplas de câmbio e da quota de contribuição, os cafeicultores passaram a receber cerca de 40% do valor das cambiais das suas exportações.⁵

⁴As médias das receitas brasileiras de café, encontradas para os períodos de 1901 a 1945 e 1946 e 1991, foram 1,288 e 2,703 bilhões de dólares constantes de 1985, respectivamente.

⁵O efeito da taxa foi obtido pela razão entre os preços domésticos recebidos pelos produtores (café beneficiado) e o do valor unitário das exportações de café cru, convertidos em cruzeiros às taxas médias de câmbio para exportação e importação (IBGE).

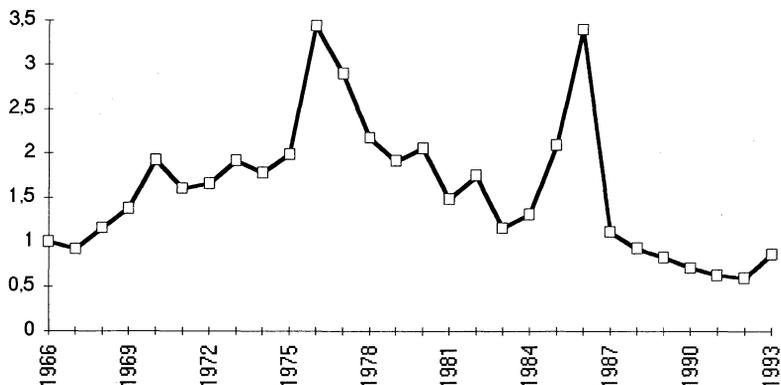
Gráfico 2 - Evolução do Relativo de Preço: Recebido pelo Produtor Exportado, 1953 - 1989



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

Entretanto, apesar de parte do excedente ser apropriado pelo Estado, o setor cafeeiro nacional obteve lucros superiores aos de concorrência, que permitiram ganhos superiores também aos produtores. Pelo Gráfico 3 pode-se verificar a relação do índice de preços recebido pelo produtor de café e do recebido pelos produtores de todos os produtos agropecuários. Embora esta relação contenha fatores exógenos, como intempéries climáticas e mudanças de políticas agrícolas para determinados produtos, a evolução dos índices de preços recebidos pelos produtores de café, durante o período de regulamentação, esteve acima da evolução dos preços recebidos pelos produtores agropecuários. Desta forma, apesar de cerca de 40% da receita cambial do exportador ter sido transferida para o Governo, durante o período que vigorou a quota de contribuição, as receitas dos cafeicultores ainda apresentaram um comportamento favorável vis-à-vis a evolução do índice geral de preços dos produtos agropecuários. Percebe-se também que com a desregulamentação, esta relação se tornou desfavorável aos produtores de café.

Gráfico 3 - Evolução do Relativo do Índice de Preço: Recebido pelo Produtor de Café/ Recebido pelo Produtor da Agropecuária (Brasil), 1966 - 1993



Fonte: Conjuntura Econômica.

Em síntese, de uma maneira geral, pode-se inferir que a política de cartelização do mercado de café adotada pelo governo brasileiro conseguiu compatibilizar o interesse privado na acumulação de capital e do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento econômico. Ou seja, a regulamentação no mercado cafeeiro no Brasil parece ter se assentado num padrão de caráter harmônico de interação entre o Estado e a atividade cafeeira. O vínculo que se criou entre o setor privado e o estatal permitiu o surgimento de um compromisso no qual os agentes econômicos agiam em consonância com as regras estabelecidas por esta interação. O setor privado delegava o seu direito de efetivar livremente os seus negócios em troca da garantia de que os seus níveis mínimos de lucro seriam defendidos sem riscos. O Estado passou, assim, a coordenar todo o sistema agroindustrial não em defesa única dos interesses da cafeicultura, mas com objetivos amplos de interesses macroeconômicos com a anuência da atividade cafeeira. A existência desse acordo tácito permitiu que se reduzissem as incompatibilidades entre os dois setores, criando um consenso de que se estava evitando o resultado do “dilema dos prisioneiros”. O poder de coerção do Estado, obrigando a adesão de todo o sistema a esta política, garantia que não haveria carona, ou seja, que agentes privados quebrassem a regra do jogo em benefício próprio. Sem o Estado, os produtores estariam expostos aos riscos, às incertezas

e, principalmente, aos lucros normais, próprios de um mercado concorrencial.

Porém, se a política cafeeira foi funcional à acumulação do setor, então como explicar, enfim, a desregulamentação?

3. A lógica da desregulamentação do mercado cafeeiro

Embora os processos de desregulamentação sejam fenômenos recentes e o debate teórico sobre esta questão esteja ainda em aberto,⁶ pode-se considerar que o processo de desregulamentação do sistema cafeeiro no Brasil teve como condicionantes dois fatores: um de ordem mais geral, ou institucional, reflexo da crise do Estado, que atrofiou a sua capacidade de decisão e sustentação de políticas públicas, de longo prazo e, um particular, decorrente das conseqüências da política cafeeira ao longo destes anos de intervenção.

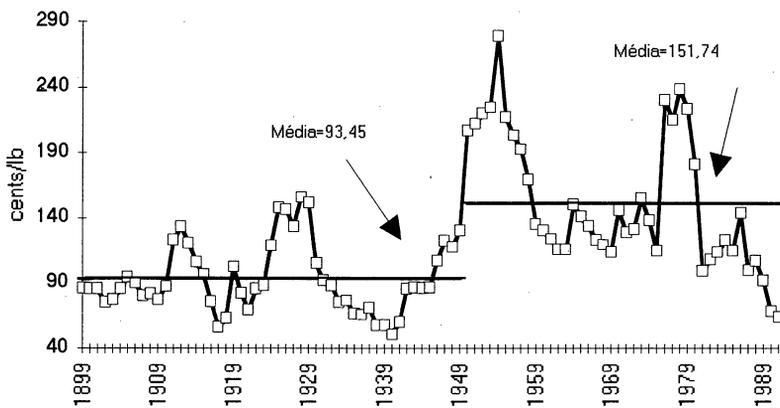
Com relação ao primeiro componente - a crise geral do Estado - cabe ressaltar que o resultado da conjunção de importantes desajustes macroeconômicos projetou o fim do intervencionismo na economia brasileira. A inadimplência do Estado, nesta última década, provocou a desarticulação entre o setor privado e o público, tornando o Estado impotente e desautorizado a exercer o poder pleno sobre as políticas econômicas de maneira geral. Este fato repercutiu naturalmente de maneira desastrosa no setor. O desequilíbrio do Estado, aliado à onda ideológica neoliberal, que se espalhou pelas economias capitalistas, implicou a aceleração do processo de desregulamentação.

Os reflexos dos sintomas da crise do Estado no sistema café poderiam ser notados desde o início da década de 80, desencadeando uma série de ações defensivas (comportamento oportunista) entre os seus agentes, agravando ainda mais os desequilíbrios. Do lado do setor privado, acumularam-se denúncias de contrabando de café, para ser vendido principalmente no Paraguai, burlando o pagamento da quota de contribuição. Do lado do setor público, eclodem denúncias sobre o IBC (Instituto Brasileiro do Café), autarquia que coordenada as políticas do setor, que, após uma auditoria em 1986, sofreu uma reforma administrativa. Uma vez atingido este estágio não há mais consenso e as regras deixam de ser obedecidas e o seu resultado é perverso: a manifestação de movimentos não cooperativos por parte dos agentes, que potencializa o desequilíbrio entre o Estado e a atividade, reduzindo as receitas e induzindo a um quadro de instabilidade crescente.

⁶Sobre esta questão, ver Peltzman (1989).

Quanto ao segundo componente - as conseqüências da política cafeeira - pode-se afirmar que a essência desta política era a cartelização do mercado, que visava, por meio da coordenação dos (países) produtores, eliminar a concorrência de preços tentando impedir a entrada de novos rivais no mercado. O instrumento utilizado para atingir este objetivo foi o sistema de quotas que determinava a cada ano, de acordo com as estimativas de consumo e cálculo das exportações anteriores dos produtores, uma parcela do mercado para cada país membro exportador.⁷ O resultado da política de valorização dos preços no mercado internacional do café pode ser observada pelo Gráfico 4.⁸ Os preços internacionais do café a partir da década de 50 conseguiram se manter num patamar superior aos verificado no primeira metade do século.

Gráfico 4 - Evolução dos Preços Médios do Café Importado pelo Mercado Americano (cents/lb) (US\$ de 1990), 1889 - 1991



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

⁷Nos primeiros AICs, a quota anual global era distribuída entre os países produtores na proporção da sua quota básica, definidas pelo Conselho da OIC a cada ano. A partir de 1976, foi estipulado o sistema de ajustamento seletivo da oferta, classificando o café em quatro tipos: arábicas suaves colombianos, outros arábicas suaves, arábicas não-lavados e robusta, com uma faixa na qual se manteria um preço indicativo. Este sistema permitia o reajustamento da quota de exportação de acordo com a margem de variação dos preços para mais ou para menos do limite estipulado. Em geral, quando um preço subia acima do limite estabelecido, por certo período, quotas eram aumentadas e, quando caíam, quotas eram reduzidas (Portillo, 1993).

⁸Com o objetivo de captar a valorização dos preços considerou-se o cálculo da média dos preços em dois períodos: de 1889 a 1950 e de 1951-1991, encontrando os valores 93,45 cents/lb e 151,74 cents/lb, respectivamente. Os picos de preços são explicados pelas intempéries climáticas que ocorreram em 1955 na Colômbia e no Brasil, e em 1975 no Brasil.

Desta forma, apesar de o mercado cafeeiro não possuir as condições para uma coordenação oligopolística excelente (coalizão tácita), as características deste mercado possibilitaram a política de cartel, principalmente no que se refere a duas condições: a elasticidade da demanda, relativamente baixa no curto prazo, e a concentração do mercado, no qual somente os dois países - Brasil e Colômbia - representam juntos mais de 40 % do mercado mundial. As condições para que seja possível a coordenação oligopolística estão descritas no Quadro 1:

Quadro 1 - Condições que afetam a coordenação oligopolística

Características	Excelente	Possível	Diffícil
	Coalizão Tácita	Cartel	Concorrência
Número de firmas	muito poucas	várias	muitas
Concentração	muito alta	alta	baixa
Tipo de produto	padronizado	diferenciado	diferenciado
Frequência de vendas	pequena	moderada	alta
Oportunidade de acordos secretos	nenhuma	alguma	alta
Mudança técnica	nenhuma	moderada	rápida
Crescimento do mercado	baixo	moderado	rápido
Elasticidade da demanda	baixa	média	alta
Custo de produção	idênticos	semelhantes	diferente

Fonte: Greer (1992, p. 299).

Além disso, a adoção de uma política de cartel implica a adesão de uma quantidade suficientemente grande de produtores ou de pelo menos de produtores que detenham parcelas significativas da oferta total. O cartel do café, institucionalizado pela OIC, no decorrer dos anos conseguiu mobilizar parcelas crescentes dos países produtores, que de 1962 para 1990 passou de 30 participantes para 49. A adesão dos principais países consumidores à política aumentou de 16 para 22, nesses 28 anos, garantindo a estabilidade da organização e o sucesso na sustentação dos preços mundiais do café. Cabe lembrar que a fixação da quota básica para cada país-membro exportador era fiscalizada pelos países consumidores signatários do AIC, que se comprometiam a importar somente o café coberto pelos selos de exportação.

Entretanto, a instabilidade e a dificuldade de coordenação do cartel ocorre principalmente se houver uma grande diferenciação entre os seus membros. Estas diferenciações podem ser em relação à multiplicidade de variações da participação relativa de cada produtor, à valorização distinta do produto no mercado (mercado muito segmentado), às diferenças de custos (produção, comercialização

etc.) e de objetivos.

Os países produtores de café são heterogêneos e têm critérios e necessidades diferentes, principalmente na fixação de preços. Um país que possui uma fatia pequena do mercado se sente tentado a aumentar sua participação, reduzindo preços, pois julga que, sendo pequeno o seu acréscimo de vendas no mercado global sua ação será imperceptível. A motivação para este tipo de estratégia é muito grande, pois muitos deles dependem quase exclusivamente deste produto para manter a sua receita de exportação. Na Tabela 1⁹ pode-se observar, pela relação entre a receita de exportação de café sobre a receita total de cada país, a importância da receita cambial do café para a maioria dos principais países exportadores.

⁹Relacionou-se apenas os produtores que exportam mais de 300 mil sacas de café por ano.

Tabela 1 - Média das exportações de café (mil scs de 60 kg), taxa de crescimento e participação das receitas de exportação de café no total exportado (média de 3 anos), por país.

Países	Exportações de café (mil scs de 60kg)		Variação Percentual (%)	Rec. Café/ Rec.Total
	1960/75	1976/94		
Brasil	17.206,67	15.602,84	-9,32	9,65
Colômbia	6.508,07	11.611,47	78,42	41,81
Costa do Marfim	3.204,66	3.828,67	19,47	20,97
Uganda	2.756,47	2.880,08	4,48	—
El Salvador	1.933,13	2.287,87	18,35	63,19
Guatemala	1.673,93	2.506,48	49,73	39,66
México	1.633,33	2.892,72	77,10	3,81
Indonésia	1.424,73	4.630,04	224,98	3,78
Etiópia	1.198,80	1.303,47	8,73	62,49
Costa Rica	1.071,93	1.870,57	74,50	30,73
Camarões	1.058,73	1.582,28	49,45	25,82
Zaire	922,06	1.310,19	42,09	21,98
Quênia	835,33	1.519,09	81,85	53,50
Madagascar	834,07	876,52	5,10	73,44
Equador	781,06	1.490,28	90,80	14,02
Peru	684,67	893,29	30,47	11,28
Tanzânia	678,60	808,05	19,08	50,94
Índia	587,33	1.531,62	160,78	9,01
Nicarágua	492,53	702,42	42,61	7,44
Honduras	431,13	1.301,57	201,90	30,97
R.Dominicana	393,55	474,52	20,57	23,05
Haiti	350,13	284,04	-18,87	27,26
Nova Guiné	286,13	866,83	202,00	22,00
Burundi	275,40	449,00	63,03	89,22
Ruanda	217,27	538,14	147,69	84,77
R. África C.	158,20	240,14	51,18	27,44
Vietnã	30,67	669,10	2.081,61	—
Tailândia	0,00	431,76	—	0,64

Fonte: USDA e *International Trade Yearbook*.

Obs.: O relativo Receita de Exportação de Café/Receita Total foi calculado pela média dos últimos três anos disponíveis no Anuário *International Trade Statistics Yearbook* (1989).

Com exceção de Haiti, por motivos de distúrbios internos, o Brasil foi o único país que apresentou queda absoluta de participação no mercado internacional. Isto, naturalmente, trouxe como consequência uma acentuada queda da sua participação relativa, uma vez que o consumo mundial aumentou 82,94% de 1960 a 1991. No início dos anos 60, o Brasil ainda possuía uma média de quase 40% no total das exportações mundiais. No início dos anos 90, a parcela brasileira chegou a representar menos de 20%. Ou seja, observa-se que em termos mundiais houve queda da participação das exportações brasileiras de café vis-à-vis o crescimento da participação dos países concorrentes.

Um dos aspectos mais surpreendentes é o crescimento da participação dos países asiáticos: Indonésia, Vietnã e Tailândia. O Vietnã é um exemplo expressivo. Em 1960 o total exportado não passava de 40 mil sacas de 60 kg, enquanto em 1995, segundo estimativa da OIC, esse país já produz cerca de 4 milhões de sacas de 60 kg exportáveis. A Indonésia, que desponta como um importante exportador, em 1960 comercializou no mercado internacional somente 641 mil sacas de 60 kg e, em 1991, 5,7 milhões de sacas.

Muitos países, que eram produtores residuais, aumentaram violentamente sua participação no mercado. Isto porque o café é, em grande parte, uma das poucas atividades econômicas lucrativas que esses países possuem. É o caso de Burundi e Ruanda, que dependem de mais de 80% das receitas totais das exportações de café. Como coloca Corrêa (1992, p.6), “A Guatemala planta café ou café. O Quênia planta café ou café. E por aí afora...”.

As condições destes países é similar à do Brasil no início do século quando o café era o produto que apresentava maior vantagem comparativa. Assim, enquanto o seu preço não baixar a ponto de aquela vantagem desaparecer “os capitais formados [nestes países] continuam ocorrendo para a cultura do mesmo” (Furtado, 1968, p.188). Então, dadas as poucas barreiras à entrada, espera-se que a oferta aumente não em função do crescimento da demanda mas em função da disponibilidade de mão-de-obra e terras subocupadas e da política de cartel que mantém os preços em níveis vantajosos. Assim, quanto maior for o sucesso na valorização de preços, menor a barreira à entrada e maior o número de ofertantes que produzem uma crescente dificuldade de coordenação de preços.

Percebe-se, portanto, que o limite da política de cartel encontrava-se na crescente pressão da oferta devido aos estímulos positivos dados pela política de sustentação de preços. No plano externo, o controle da oferta era impossível. Não se podia obrigar os países produtores a adotar políticas de desestímulo à produção de café. A adesão à AIC é livre e cada país possui soberania com relação as suas decisões de políticas internas. É por isso que apesar da OIC, por meio do FID (Fundo Internacional de Diversificação), ter promovido projetos de desenvolvimento e diversificação de culturas alternativas, suas tentativas de restringir a oferta foram infrutíferas, como também rechaçadas por alguns países produtores, que alegavam ser uma interferência da OIC nas decisões dos produtores. Um outro fator que vem agravar esta situação é a crise de oferta decorrente das intempéries climáticas que, ao produzirem um estímulo extra de preços, induz ao aumento da produção no longo prazo. Mesmo no Brasil, em que o Estado criou um amplo regime de incentivos e punições aos agentes do sistema cafeeiro, os picos de preços decorrentes das graves geadas de 1955 e de 1975 estimularam o crescimento espetacular da oferta de café na década de 60 e de 80, respectivamente.

Assim, embora se reconheça que no curto prazo a elasticidade da oferta seja próxima a zero, no longo prazo isso não ocorre. As elasticidades da oferta de longo prazo para vários países produtores (10 anos depois do aumento de preços) foram estimadas por Akiyama & Varangis (1990), que obtiveram os seguintes resultados: Colômbia 0,74, Costa do Marfim 0,84, Costa Rica 0,41, Burundi 0,95, Brasil 0,36.

O crescimento da oferta decorrente da dificuldade de impedir a entrada de produtores rivais se explica também pelas relações diplomáticas internacionais. Pressões para que se realizassem acordos favoráveis aos países mais pobres e dependentes, economicamente, das receitas de exportação do café são levadas à mesa de negociações.¹ Ou seja, no âmbito das negociações questões políticas e estratégicas entre os países-membros têm um peso relativamente grande vis-à-vis os interesses puramente comerciais.

Estas questões possibilitam o entendimento de por que os países menos eficientes permanecem no mercado. Na maioria das vezes os acordos foram defendidos por compromissos políticos, que acabam determinando, preços em níveis altos para favorecer produtores de alto custo.

Uma vez que o preço acaba sendo determinado pelos produtores de maiores custos, elimina-se a principal barreira à entrada e o aumento geral da produção torna-se uma consequência direta desta política. Portanto, não se pode esperar que o acordo leve a um equilíbrio de longo prazo.

Na verdade a política de cartel só teve sucesso porque “o custo da estabilização (dos preços) recaiu completamente sobre o Brasil”, que se dispôs a desempenhar o papel de “ofertante residual” (Delfim Netto, 1973, p. 315). O fato de o café ser o principal produto de exportação brasileiro e responsável pela maior parte das receitas cambiais levou-o, como maior produtor, a arcar com o ônus de suportar os estoques. Na década de 60, o País chegou a carregar cerca de 80% dos estoques mundiais. A diminuição absoluta da quantidade do carregamento dos estoques mundiais, a partir de meados da década de 60, se deve à política interna de erradicação dos cafezais brasileiros, que visava reduzir seus gastos com a retenção e conter a oferta. Desta forma, a participação brasileira no mercado foi sendo paulatinamente reduzida para que se mantivesse a valorização das cotações.

Fortalecendo este argumento Homem de Melo (1993, p.39) ressalta que sendo o Brasil o principal patrocinador dos AIC o país foi cedendo sua participação relativa no total das exportações acordadas, para que os países produtores aderissem ou não deixassem de participar dos AIC. Esse procedimento, que visava a maior adesão possível dos países produtores, se justificava, pois os países que se recusam a colaborar se beneficiavam dos esforços dos países-membros em manter os preços elevados. Conseqüentemente, as várias pressões dos outros produtores acabavam sendo aceitas e o País cedia partes adicionais de sua quota de exportação.

Naturalmente, o sucesso desta política não teria sido duradouro se não fosse a atuação brasileira, que compreendia que os ganhos da divisão do mercado eram superiores aos de uma guerra de preços.

Dois outros fenômenos, decorrentes dessa situação acabaram por dificultar ainda mais a manutenção do cartel. O primeiro refere-se à estagnação do consumo. O consumo per capita de café nos Estados Unidos (o maior consumidor mundial), de 1960 a 1990, reduziu 36,8%. Na Europa Ocidental o aumento do consumo total foi inferior ao aumento da população. A redução do consumo não foi maior devido ao aumento da participação de novos mercados de países como os do leste europeu e o Japão. Naturalmente, a estagnação do consumo per capita e o aumento da oferta acirra a disputa entre os produtores para conquistar o mercado. A Tabela 2 mostra o índice de superprodução: relação produção mundial sobre consumo mundial de café, nas décadas de 70 e 80. Com exceção dos anos em que fatores climáticos implicaram diminuição da produção, o índice apresenta uma tendência de crescimento em todo este período até 1989.

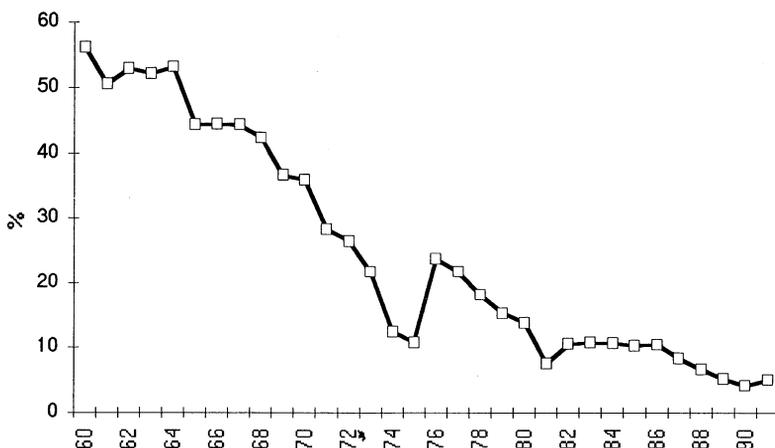
Tabela 2 - Índice de Superprodução: Produção Mundial sobre Consumo Mundial de Café (1970/71 a 1990/91)

Anos	Índice	Anos	Índice
1970/71	112,71	1980/81	150,38
1971/72	122,33	1981/82	129,72
1972/73	125,14	1982/83	130,16
1973/74	103,05	1983/84	130,02
1974/75	147,48	1984/85	138,28
1975/76	123,42	1985/86	120,49
1976/77	142,87	1986/87	154,71
1977/78	115,39	1987/88	135,47
1978/79	131,98	1988/89	124,25
1979/80	144,28	1989/90	127,19

Fonte: Bacha (1992: apêndice estatístico).

O segundo diz respeito, à própria política de regulamentação que acabou impondo também um limite com relação ao interesse do Estado brasileiro no setor. À medida que decresceu a participação da atividade cafeeira na economia, o café deixou de ser um setor estratégico em termos de políticas macroeconômicas. Se no início da década o café era a principal fonte de receita das exportações brasileiras, contribuindo com 56% do total, na década de 90 a sua participação se situa por volta de 5%, conforme Gráfico 5. Além disso, os custos de manter a regulamentação vão se tornando cada vez maiores e insuportáveis.¹¹ Manter uma autarquia com mais de 5.000 funcionários tornou-se um custo muito alto tanto administrativo como político.

Gráfico 5 - Evolução da Receitas Brasileiras de Exportação de Café sobre as Receitas Totais Exportadas, 1960 - 1991



¹¹A regulamentação externa pressupõe a regulamentação interna, pois quando se estabelece o sistema de quotas está implícito que o país produtor deverá controlar os estoques internos e, conseqüentemente, arcar com os custos de administrar a retenção.

Desta forma, a redução da importância do café para a economia brasileira criou condições para que em 1989 o país defendesse a posição contrária à dos países consumidores, de aceitar reduções na sua parcela de mercado. Os países consumidores desejavam ter o direito de adquirir o produto que tivesse maior aceitação em seus mercados (princípio da seletividade), o que favoreceria os produtores de cafés suaves.¹² A segmentação do mercado dificulta ainda mais a coordenação da política de cartel, pois dispersa os esforços em detrimento de um interesse comum, aumentando o poder de negociação dos consumidores.

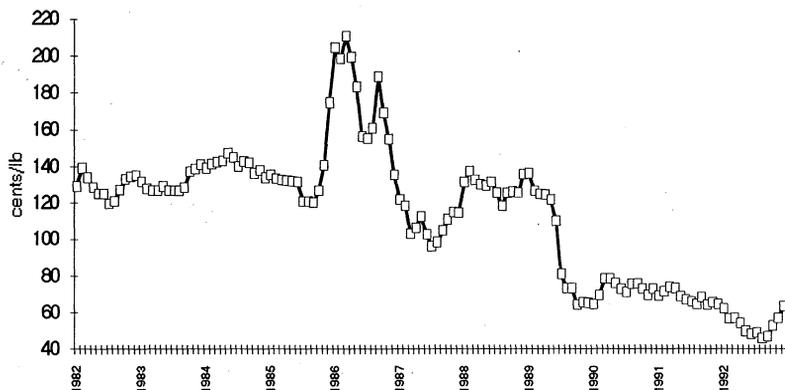
Como resultado, as cláusulas econômicas não foram assinadas e a queda dos preços, que já podia ser observada no início de 1984, se acentua fortemente a partir de 1989, conforme Gráfico 6.¹³ Os países produtores, com exceção do Brasil, procurando manter suas rendas de exportações, aumentaram a quantidade vendida, desovando os seus estoques e potencializando o movimento de baixa dos preços.¹⁴ Portanto, no final da década de 80 deixa de existir um consenso entre os membros da organização e as ações oportunistas são atrativas (não-cooperativas), principalmente dos membros de pouca representatividade ou dos não-membros, o que leva a ações individuais contrariando a lógica da racionalidade coletiva. Os consumidores, aproveitando desta situação adquiriram o produto a preços bem inferiores à média histórica do produtos, estocando grandes quantidades.

¹²O princípio da seletividade coloca que o consumidor (as grandes indústrias torrefadoras) é soberano com relação às suas necessidades de tipos diferentes de café. Isto quer dizer que embora seja estabelecido um sistema de quotas, caso a demanda (e os preços) por um determinado tipo de café aumente haveria uma liberação adicional de quotas de exportação para atender o mercado. Naturalmente, este tipo de acordo pode facilitar as manobras especulativas dos importadores.

¹³O aumento dos preços em 1986/87 é atípico devido a uma forte seca no Brasil.

¹⁴Este movimento de vendas também poderia estar relacionado ao comportamento estratégico de alguns países visando aumentar a sua participação no mercado caso um novo acordo fosse firmado (Ferreira Filho, 1993, p. 4).

Gráfico 6 - Evolução das Médias dos Preço de Café no Mercado de Nova York (cents/lb) (US\$ de 1985), 1982 - 1992



Fonte: USDA.

Concluindo, num contexto de oferta mundial folgada, com o acúmulo de estoques, os países produtores iniciaram disputas por parcelas maiores da quota global, reduzindo o poder de barganha diante dos consumidores. Ou seja, por possuir um caráter inerentemente contraditório, a política cafeeira engendrou o seu fim, provocando o surgimento da crise que colocou em xeque a regulamentação. A contrapartida do sucesso da política de valorização dos preços foi, portanto, a debilidade da coordenação e sustentação do cartel. O final do AIC, com relação às cláusulas econômicas, era, por conseguinte, um fato esperado.¹⁵

4. Nova conjuntura e perspectivas para o mercado nacional

O impacto da acentuada queda dos preços a partir de 1989, que segundo estimativas resultaram na perda de US\$ 12 bilhões de dólares em quatro anos de receita prevista para os agricultores, acabou conduzindo a uma nova movimentação dos países produtores no sentido de os mesmos adotarem ações objetivando, mais uma vez, restringir a oferta para elevar os preços. Naturalmente, foram os anos de prejuízo com os preços competitivos que levavam os produtores a desejar o

¹⁵[...] a vida de um cartel é provavelmente breve, terminando sempre que ocorre uma recessão nos negócios.” (Ferguson, 1980, p. 398)

retorno da política de cartel. Em 1993, com o fracasso definitivo das negociações em torno das novas cláusulas econômicas do AIC mais de 30 países produtores criaram a APPC (Associação dos Países Produtores de Café). Em outubro deste mesmo ano foi assinado um convênio no qual os países signatários da APPC assumiam o compromisso de reter 20 por cento das suas exportações de café. A pronta recuperação dos preços internacionais do café (considerando que a produção mundial tinha se retraído em consequência dos baixos preços e os consumidores não dispunham mais de volumosos estoques) permitiu ao Brasil obter 988,5 milhões de receita de exportação, em 1993, contra 936,5 milhões auferida em 1992.¹⁶ Os preços médios por saca passaram de US\$ 57,03 em 1992 para US\$ 65,53 em 1993. Para administrar internamente a retenção foi criado o Departamento Nacional do Café (DENAC), acatando uma reivindicação de uma parcela do setor que sentia a necessidade de um organismo governamental que os representasse em substituição ao IBC.

Em meio a esta tendência de recuperação de preços no mercado internacional, em junho de 1994 graves geadas no Brasil atingiram cerca de 12 milhões de pés de café, o que representa uma substancial quebra na safra brasileira de 1995. Segundo estimativas, estas geadas poderiam ser comparadas às ocorridas em 1975. Logo após o anúncio da primeira geada nas áreas cafezeiras brasileiras as cotações do café atingiram US\$ 208,77 por saca de 60 kg. Como resposta, as receitas de exportação de café em grãos totalizaram US\$ 2,181 bilhões, em 1994, a maior receita deste 1985 e superior a 118 por cento das receitas de 1994. O preço médio do café em 1994 ficou em US\$ 150,82 por saca de 60 kg.

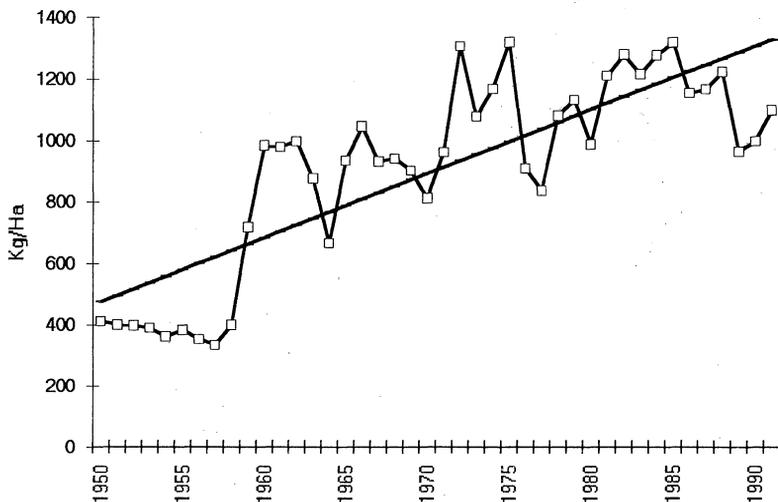
Este contexto incerto sugere questões com relação ao futuro do sistema cafeeiro no âmbito internacional e nacional. Ou seja, remonta à problemática da competitividade internacional da economia cafeeira e a questão da reestruturação do sistema cafeeiro sem a coordenação do Estado.

A discussão da competitividade no mercado cafeeiro parece envolver três aspectos distintos: as vantagens que a cafeicultura brasileira possui com relação aos seus competidores, as relações não econômicas que afetam a comercialização do café, no âmbito internacional, e os novos padrões de concorrência vigentes na economia mundial.

Um dos aspectos que pode ser ressaltado com respeito à política do IBC foi o resultado positivo da sua política agrícola que implicou no aumento da utilização de insumos modernos e o redirecionamento das lavouras para áreas mais adequadas a seu cultivo, principalmente na década de 70, acarretando o aumento da produtividade da agricultura cafeeira nacional, conforme se pode observar pelo Gráfico 7.

¹⁶Convém esclarecer que, mesmo antes da APPC, os preços do café no mercado internacional já vinham se recuperando. A APPC apenas acelerou este processo de recuperação.

Gráfico 7 - Evolução da Produtividade da Lavoura Cafeeira (média móvel bianual), 1950 -1992, kg/ha



Fonte: IBGE.

Como também se pode observar pela Tabela 3, os dados de custos de produção e produtividade apresentam um desempenho favorável ao Brasil com relação ao seus competidores internacionais.

Tabela 3 - Custo de Produção (US\$), Produtividade (kg/ha) e Participação no Mercado (%) dos Principais Produtores Mundiais de Café

Países	Custo de Produção				Produtividade		Participação no mercado mundial (76/92)
	Arábica (scs/60Kg)		Robusta (scs/60Kg)		Total (Kg/ha)		
	1988	1991	1988	1991	1988	1991	
Colômbia	62	69	--	--	821		906 15,76
Quênia	90	101	--	--	858		586 2,35
C. Rica	56	63	--	--	1.532		1.655 2,35
Guatemala	64	72	--	--	725		788 3,68
Brasil	51	57	43	48	703		552 24,40
Índia	58	65	36	40	559		792 2,10
Etiópia	41	46	--	--	636		495 2,05
C. Marfim	--	--	52	58	422		463 6,02
Uganda	--	--	30	34	158		198 3,74
Indonésia	--	--	34	38	560		556 6,68

Fonte: OIC e USDA

Mesmo a Colômbia (principal concorrente do Brasil em termos de participação no mercado), apesar de apresentar produtividade maior, possui custos de produção superiores aos da lavoura nacional. No que tange à produtividade, cabe também ressaltar que a sua queda, no Brasil em 1991, não só foi influenciada pelas baixas cotações dos preços internacionais, como teve também o reflexo da política adotada no governo Collor. A escassez de liquidez deixou a cafeicultura sem recursos, provocando a diminuição dos investimentos em tratamentos culturais. No entanto, pode-se esperar que com a grande erradicação das lavouras decadentes (nesses últimos 4 anos) e a introdução de novas técnicas de plantio (como o superadensamento) haja um aumento da produtividade e diminuição dos custos de produção na lavoura brasileira nos próximos anos.

Mas, se a política cafeeira interna parece ter colaborado na capacitação da lavoura para se tornar competitiva, no plano internacional, entretanto, a conquista da competitividade envolve questões mais complexas que transpassam o nível puramente econômico das relações internacionais. Isto porque se os acordos internacionais implicam uma série de desvantagens, principalmente decorrentes da diferenciação dos produtores (e seus objetivos), o mercado livre também apresenta inconveniências sob a ótica dos produtores.

Não é de hoje que se tem sugerido que o Brasil deva adotar uma

política de preço de expulsão para retirar do mercado os competidores indesejáveis e/ou aqueles que estão no mercado devido a política de “guarda-chuva” patrocinada pelo Brasil. Com a eliminação destes produtores poderia, então, o Brasil voltar a praticar um preço rentável (preços de exclusão) que não atrairia competidores internacionais.¹⁷

A falácia deste argumento é que nada garante que anos de prática de preços de exclusão não serão destruídos rapidamente com uma intempérie climática como a de 1975 e a que ocorreu em 1994. O alto preço de uma quebra substancial da safra destrói qualquer barreira à entrada, e novamente o mercado ficará sujeito a uma supersafra 3 a 4 anos depois e à inevitável guerra de preços. Os altos preços observados nestes últimos meses têm levado à reintegração dos produtores que tinham abandonado a lavoura e têm incentivado novos investimentos.

Além disso, como já discutido anteriormente, outros países, não tendo outra alternativa econômica, continuariam a plantar e também a colher o café, já que a cultura também apresenta altos sunk cost. Por isso é preciso um longo período de preços baixos para que os produtores (e/ou país) decidam abandonar a lavoura, o que pode também desestimular a produção nacional, levando a maiores erradicações.

Argumentos não econômicos, que envolvem as relações entre os países no comércio internacional, podem ser arrolados contra uma política agressiva de preços pelo Brasil. O governo norte-americano e o dos países europeus (incentivados pelas indústrias locais) em oposição a uma política de preços de expulsão, poderiam adotar retaliações comerciais e/ou passar a subsidiar a produção de café da Colômbia e países vizinhos, com o argumento de combate ao narcotráfico, no caso dos EUA, e os países europeus agiriam em ajuda a suas ex-colônias. Mesmo que isso não ocorra, as associações locais dos países produtores podem manter, mediante subsídios internos (ou ajuda externa), a produção por períodos de baixas cotações, como foi observado na Colômbia, durante estes últimos anos.¹⁸

Atualmente, com a tendência de formação de blocos econômicos, as relações comerciais entre os países passam a privilegiar os parceiros integrantes à sua

¹⁷Está se usando preço de expulsão conforme definição de Labini (1986) na qual a empresa que tem condições de fixar o preço decide fazê-lo a um nível inferior ao custo direto das empresas que quer expulsar do mercado. O preço de exclusão é fixado de forma a impedir a entrada de novas firmas no mercado, isto é, a um nível inferior ao que garanta a estas empresas uma taxa mínima de lucro.

¹⁸Em 1989, a Federação Nacional dos Cafeicultores da Colômbia estava subsidiando os produtores em US\$ 17,18 a sacas de 60 kg.

comunidade comercial. Por exemplo, com o NAFTA o México se torna um parceiro comercial preferencial dos Estados Unidos. Além disso, outras razões políticas, como o combate ao tráfico de drogas, conduzem a uma política de privilégios comerciais. Desde novembro de 1991 a Colômbia, o Equador, o Peru e a Bolívia foram isentos das tarifas de importação de café pela Comunidade Econômica Européia visando aumentar os seus esforços no combate ao narcotráfico.¹⁹ Outros objetivos, também políticos como de ajuda econômica a ex-colônias, justificam a proximidade comercial entre os países africanos e europeus.

Juntamente com estas considerações é necessário ressaltar que o poder de competitividade do sistema cafeeiro nacional está ligado diretamente ao comportamento das grandes corporações industriais. Para estas firmas internacionais, quanto mais o café se disseminar em vários países de condições climáticas diferentes menor a probabilidade de que uma intempérie em um determinado país implique diminuições bruscas da oferta.

As margens de lucros destas empresas crescem com a queda das cotações internacionais, uma vez que elas não têm repassado para o consumidor a baixa dos preços do café no mercado internacional.²⁰ O interesse da indústria torrefadora em firmar acordos como nos períodos anteriores se explica pela grande concentração da produção nas mãos de poucos produtores (principalmente o Brasil), o que a deixava muito susceptível ao comportamento oscilatório da oferta. Com o acordo, havia um maior controle da produção, porque mesmo com preços superiores à média, a política de retenção de estoques garantia uma certa estabilidade do mercado quando ocorriam crises de oferta.²¹ Com a disseminação da cultura em várias regiões, a probabilidade de surgimento de grandes crises de oferta vai se reduzindo, o que torna mais interessante para as grandes torrefadoras o mercado livre e preços concorrenciais. Esta pode ser uma das razões a explicar porque em setembro de 1993 os Estados Unidos formalizaram sua saída da OIC.

Os impasses que surgiram no âmbito da OIC e que inviabilizaram a assinatura do AIC com relação às cláusulas econômicas, como o princípio da seletividade, deixa claro que o cenário que se apresenta sugere um novo padrão de concorrência no mercado cafeeiro: a segmentação do mercado. O café foi sempre considerado uma commodity agrícola, um produto padronizado com suas cotações definidas nas bolsas de mercadorias internacionais. Com a tendência da segmentação do mercado, a matéria-prima deve passar a atender especificações

¹⁹ A taxação imposta ao Brasil é de 4% para o café verde e de 9% para o café solúvel.

²⁰ Segundo Beltrão (apud Borges, 1992), desde 1989 os importadores contabilizaram ganhos com o aumento de 54 % do resultado entre o faturamento da indústria, no varejo, e o valor pago pelo café, enquanto a apropriação dos benefícios pelos consumidores significou um pouco mais de 3,3%.

²¹ Segundo Akiyama & Varangis (1990), apesar da seca de 1985 ter reduzido a produção brasileira em quase um terço, o sistema de quotas do AIC produziu um forte efeito estabilizador nos preços internacionais do café, justamente pela liberação dos estoques internacionais.

cada vez mais variadas para compor diversos blends produzidos pelas indústrias torrefadoras (Farina, 1994). E, a regulamentação nacional estava mais preocupada com a expansão e controle da produção de café do que com a sua melhoria de forma que se tornava mais interessante colher e vender um produto de baixa qualidade. A política de preços de garantia, por exemplo, praticamente não diferenciava cafés de qualidades diferentes.

Por isso que se entende que, segundo os critérios de avaliação dos consumidores internacionais, o café brasileiro é de baixa qualidade, apesar de o Brasil ter condições de produzir cafés finos. Na verdade, o Brasil é o único produtor que tem condições de oferecer ao mercado uma ampla variedade de cafés: bebidas finas (de duro para melhor) produzidas em amplas faixas do sul de Minas, Alto Paranaíba, Triângulo Mineiro, noroeste de São Paulo; bebidas duras em regiões de São Paulo e Paraná; cafés riado e rio, em outras regiões; e café conilon (robusta) no Espírito Santo.²² A política nacional de tratar as diferentes cadeias que compõem o sistema cafeeiro de uma forma unificada prejudicou a dinâmica daquelas que poderiam ter investido na oferta de cafés finos de alta qualidade, a preços elevados. Em vista, portanto, da característica da cafeicultura brasileira, diferentes cadeias produtivas, com enfoques distintos de competitividade, podem se formar no Brasil: as que competiriam por alta qualidade, como o Triângulo Mineiro; aquelas que possuem melhor produtividade, mas café de qualidade inferior, competiriam por preço, como o Paraná e o Espírito Santo; e as que produzem café de boa qualidade e preços médios, como São Paulo, por exemplo.

É indiscutível, portanto, que estas estratégias exigem uma nova reorganização dentro de cada cadeia produtiva, que implica uma melhor coordenação entre os agentes envolvidos. Esta nova dinâmica de ordenamento, que antes era realizada pelo Estado, conduz a uma reflexão final sobre os novos arranjos institucionais que irão surgir no sistema agroindustrial do café.

5. Considerações finais

Durante a gestão do IBC, o planejamento da atividade cafeeira estava nas mãos do Estado, cuja coordenação procurava atingir objetivos macroeconômicos. A regulamentação estava associada à concepção de que o Estado

²²A qualidade do café brasileiro, em algumas regiões, é reconhecida pelas indústrias internacionais, tanto que a principal empresa produtora de café expresso de alta qualidade, Illy Café, confecciona o seu *blend* com 55 por cento de café brasileiro do cerrado de Minas Gerais. Anualmente a Illy Café promove um concurso de qualidade no qual os produtores vencedores além do prêmio em dinheiro, adquirem o direito de fornecer seu café para a empresa naquele ano (que paga entre 20 a 40% acima das cotações praticadas no mercado de cafés finos). No entanto, quando inquirido a respeito de se na embalagem do café da Illy constava a origem da matéria-prima, como costuma constar nas embalagens estrangeiras quando o produto é produzido com cafés suaves, o Sr. Ernesto Illy, presidente da Illy Café, respondeu: “*Não, não somos nós que teremos que reverter a imagem negativa do café brasileiro*” (Ciclo de Seminário PENSA - FEA/ USP, 1993).

(Desenvolvimentista) deveria administrar e distribuir os recursos da sociedade para contribuir com o crescimento econômico do país. Além disso, a relação entre Estado e setor privado implicava a necessidade de formas negociadas de regulamentação, contemplando também as demandas de cada segmentos em particular. Portanto, a intervenção previa regras e procedimentos que diminuía as incertezas e riscos, facilitando as decisões e resolvendo as disputas entre as partes. Esta interação de interesses possibilitou que a regulamentação não fosse colocada em questão durante quase três décadas.

Com a crise dos anos 80 e a perda da importância do café para economia nacional tem-se a falência deste padrão de interação (do setor privado cafeeiro e do Estado), abrindo-se espaço para que sejam recriadas outras condições de arranjos institucionais. Como o café não é mais um setor estratégico para o desenvolvimento nacional, as regulamentações e decisões sobre a cafeicultura não vão estar mais predeterminadas. É neste contexto que surge a importância das organizações de interesses privados, que serão determinantes na condução da política cafeeira. Ou seja, a dinâmica da regulamentação que contemplava questões macroeconômicas poderia ser substituída por políticas setoriais.

Assim, embora este processo ainda esteja em curso, as tendências de reformulação do Estado sinalizam para uma relação distinta da que se observava anteriormente e mais ligada aos interesses particulares do setor cafeeiro.

Esta tendência pode ser evidenciada pela criação, em junho de 1991, do Comitê Brasileiro do Café (CBC) que, pela primeira vez, agregou os quatro segmentos distintos da cafeicultura: lavoura, indústria transformadora (torrefação e moagem e solúvel) e exportação. O comitê foi instituído com o objetivo de ser o interlocutor oficial do sistema cafeeiro com o governo e com os organismos internacionais. Entre as primeiras reivindicações defendidas pelo comitê pode-se citar: liberação imediata dos preços do café torrado e moído no mercado nacional, a utilização do FUNCAFÉ para financiar a produção, indústria e comércio e a instituição de um preço de garantia para o café verde. Queiroz (1994, p. 49), presidente da comissão do café da Confederação Nacional da Agricultura, via desta forma a criação do CBC:

“Eu vejo o CBC como uma forma de todos os segmentos se relacionarem com o governo e colocarem os seus pleitos, tanto de forma específica quanto atendendo a uma política cafeeira mais global. [...] Nós entendemos que esse trabalho conjunto no encaminhamento dos pleitos e na definição das políticas que devem ser adotadas é a forma mais inteligente de relacionamento do setor privado com o governo.”

Foi pela iniciativa do CBC, a pedido dos agricultores que o governo iniciou conversações com os países produtores de café para a implementação da política de retenção de café adotada em 1993. Como também, foi por meio do CBC que o segmento industrial negociou com o governo a liberação da venda de café verde dos estoques do governo para estabilizar os preços da matéria-prima no mercado nacional.

Portanto, dois motivos gerais levaram os diversos segmentos da agroindústria do café a adotarem um comportamento cooperativo: a necessidade de um órgão que representasse o setor nas negociações externas e internas (principalmente, no sentido de decidir sobre o destino do espólio do IBC) e a constatação da urgência de ações visando solucionar a crise na lavoura cafeeira, pois o seu abandono levaria ao comprometimento dos resultados nos demais segmentos. A contingência forçou a união e a subordinação dos agentes (na condição de membros) pela funcionalidade que a ação conjunta proporciona.

Desta forma, embora seja comum inferir que as organizações de interesse interferem na economia de forma altamente antifuncional (em busca de seu auto-interesse), observa-se que elas contêm elementos que podem possibilitar uma melhor coordenação das atividades econômicas, podendo, conseqüentemente, se constituírem em instituições funcionais à administração pública e ao desenvolvimento da economia. Isto decorre do fato de que o apoio e a cooperação dos agentes privados na auto-regulamentação geram condições que facilitam os investimentos e a produção de bens públicos. As ações conjuntas na defesa de interesses particulares podem, então, se compatibilizar com os objetivos de interesse geral. Além disso, as organizações de interesse, como possuidoras do monopólio de informações, podem se tornar úteis à política pública, no sentido de planejamento setoriais.

O “Selo Pureza” (que garante a não adição de misturas na fabricação do café torrado e moído), criado em 1989, pela ABIC, é um exemplo da ação positiva das organizações de interesse no sentido de proporcionar aos consumidores informações sobre a qualidade do produto adquirido, embora tenha sido criado com a intenção de reverter a tendência declinante do consumo de café no mercado nacional (Farina, 1994).

Tudo indica que a principais tarefas destinadas ao CBC serão as ligadas às questões de negociações internacionais e da valorização do café brasileiro, em âmbito internacional. Ou seja, ações que contemplem os interesses de todos os segmentos produtivos do sistema cafeeiro nacional. Esta conclusão baseia-se em especulações que se pôde visualizar a partir dos acontecimentos climáticos de 1994. Com a elevação de preços, a união dos diversos segmentos no sentido de empreender uma política para minimizar os prejuízos da lavoura deixou de ter sentido, e os conflitos entre os produtores que desejam aproveitar os preços altos

no mercado e as indústrias que se sentem penalizadas pelo aumento da matéria-prima se tornaram latentes. Percebe-se, então, que o CBC como uma entidade que agrega segmentos assimétricos da agroindústria cafeeira esbarra com a dificuldade de chegar a um consenso que contemple as demandas particulares de cada um dos segmentos.

A falta de consenso, apesar de parecer paradoxal, se mostra útil nas negociações entre o Estado e o setor privado, pois a disputa entre os segmentos garante a autonomia relativa do Estado, rejeitando privilégios, ou seja a “captura” da regulamentação por algum segmento particular. Segundo Mota, ex-funcionário do IBC e atual articulador político da ABIC em entrevista (1994): “Não se chega a um consenso mas não se permite privilégios.”

Concluindo, pode-se inferir que diante deste quadro que se apresenta as políticas e a dinâmica do sistema cafeeiro não serão mais determinadas pelo Estado, mas estarão relacionadas às negociações entre o Estado e as associações de interesses, que passarão a agir intensamente no sentido de fazer valer seus interesses.

Bibliografia

- AKIYAMA, T. & VARANGIS, P. N. (1990). "The Impact of the International Coffee Agreement on Producing Countries". *The World Bank Economic Review*, vol. 4, nº 2, p. 157-173.
- BACHA, E. L. (1992). "Política Brasileira do Café". In Marcellino Martins & Johnston Exportadores Ltda, (eds.), 150 Anos de Café. Rio de Janeiro, p.15-122.
- BORGES, C (1992). "Estudo Mostra que a Indústria Lucrou com a Ruptura do Acordo Internacional". *Gazeta Mercantil*, p.19, 28 de novembro.
- CORRÊA, O. (1992). "O Acordo no Centro do Ringue". (Entrevista). *Revista do Café*, p. 6 - 9, jan-fev.
- DELFINO NETTO, A. (1973). "O Problema do Café no Brasil" in Brasil. Instituto Brasileiro do café, Ensaio sobre o Café e Desenvolvimento Econômico, Rio de Janeiro: IBC, p. 41-160.
- FARINA, E. M. M. Q. (1994). "Tendências do Agribusiness: Commodities ou Especialidades?". São Paulo: Informações FIPE, nº 168, p. 9 - 11, setembro.
- FERGUSON, C. E. (1980). *Microeconomia*. 3ª ed. A. G. Barbassa & A. P. Brandão (trans.). Rio de Janeiro: Forense - Universitária.
- FERREIRA FILHO, J. B. S. (1993). "As Origens da Crise e o Futuro da Cafeicultura Brasileira e Mundial: de Onde Vimos para Onde Vamos?" *Preços Agrícolas*, nº 77, p. 4-9, março.
- FURTADO, C. (1968). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional.
- GEER, T. (1971). *The World Coffee Economy and Stabilization Schemes*. Nova York: Dunellen Publishing Co.
- HOMEM DE MELO, F. 1993). "Café brasileiro: Não a um Novo Acordo Internacional". *Revista de Economia Política*, vol. 13, nº 4, p. 37 - 46, out-dez.
- JORNAL DO CAFÉ (1994). "As propostas de Celsius Lodder para a OIC". *Jornal do Café*, nº 39, p.3, outubro.
- LABINI, P. S. (1986). *Oligopólio e Progresso Técnico*. Trad V. C. Salles (trad.), 2ª ed. Os Economistas, São Paulo: Nova Cultural.
- PELTZMAN, S. (1989). "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". In *Brooking Paper on Economic Activity*, Chicago, number special, p.1-41.
- PORTILLO, L. (1993). "El Convenio Internacional del Café y la Crise del Mercado", *Comércio Exterior*, p. 378-391, abril.
- QUEIROZ, R. (1994). "Comitê Brasileiro do Café" (entrevista). *Jornal do Café especial*, p. 45-49, abril.