

*Marcellino Martins
& E. Johnston*

150 ANOS
DE CAFÉ

2ª edição revista

*Textos de Edmar Bacha
e Robert Greenhill*



RETOMADA DA POLÍTICA DE DEFESA



A tendência ascendente dos preços foi interrompida em 1951 com o início da Guerra da Coréia e a imposição de controles de preços no mercado americano. A suspensão desses controles em 1953 coincidiu com o anúncio de que uma geada havia reduzido substancialmente a safra brasileira de 1953/54. Isto provocou uma forte demanda para a constituição de estoques a qual fez elevar os preços do café em meados de 1954 a níveis nunca antes vistos. Em dólares reais, os picos atingidos em 1954 pelos preços médios de importação dos EUA foram os maiores da história, como se vê nos Gráficos 7 e 10.

O Brasil certamente não foi um mero observador desse significativo aumento de preços. Ao contrário, a partir de 1952, o governo federal voltou a intervir no mercado para estabilizar os preços, que estavam então supostamente sendo alvo de um ataque especulativo baixista. Num memorando de junho de 1952 para o presidente da República, o ministro da Fazenda, Horácio Láfer, sustentou que o preço mínimo de garantia proposto não era uma medida valorizadora, pois "é praticamente o que vigorou nos últimos 12 meses... [e tem] em vista a necessidade de não desencorajar a produção do país e de manter preços razoáveis na exportação, capazes de assegurar divisas indispensáveis à vida econômica nacional³⁷".

³⁷ *Apud Revista do Comércio do Café*, junho-agosto 1952.

No final de 1952, o Instituto Brasileiro do Café foi criado como uma autarquia federal e com um mandato para "executar a política econômica do café brasileiro no país e no exterior³⁸". O novo programa brasileiro de apoio aos preços do café não incorreu em grandes dificuldades em 1952 e 1953, mas os eventos de 1954 iriam causar uma perturbação considerável à política brasileira. Já se fez menção a que os preços do café haviam explodido com o fim dos controles de preços impostos nos EUA durante a Guerra da Coreia e as notícias de uma pequena safra brasileira para 1953/54. O Santos-4 estava cotado a 56 centavos de dólar por libra-peso em junho de 1953 e alcançou um pico de 90 centavos em abril de 1954. Quando os preços ameaçaram cair em junho, em função de novas notícias de que a safra brasileira afinal não havia sido afetada tão seriamente pelas geadas, Osvaldo Aranha, então ministro da Fazenda, ousadamente anunciou que o governo estava aumentando o preço mínimo de garantia do Santos-4 de 53 para 87 centavos por libra, posto Santos.

A resposta do mercado foi estonteante. Uma súbita e profunda queda das exportações, na medida em que os importadores começaram a usar os estoques previamente acumulados; uma campanha de boicote ao consumo nos EUA; a instalação de um novo subcomitê de investigação no Senado americano; uma investigação independente da Federal Trade Commission; a renúncia do presidente do IBC; profundos protestos dos representantes dos cafeicultores brasileiros. Aranha cedeu após dois meses, e os preços do café começaram a cair violentamente, por força da radical reversão das expectativas do mercado.

Conforme se documenta em Bacha (1968: 12, 134-6), a exploração por Osvaldo Aranha das profundezas da inelasticidade-preço da demanda de café custou caro ao Brasil, uma vez que os americanos mudaram seu consumo, de café torrado para solúvel, e começaram a preparar uma bebida mais diluída em água do que antes, assim causando uma perda estimada para o Brasil de 1,5 milhão de sacas de café por ano (equivalente a cerca de 15 por cento das importações americanas de café brasileiro).

³⁸ Para maiores detalhes, veja-se Bacha (1968: 9-10), Reis (1972).

LÓGICA DA DEFESA DO CAFÉ

Neste ponto é útil fazer uma pausa para considerar a lógica da intervenção secular do governo brasileiro no mercado do café. Vimos anteriormente uma citação de Eptácio Pessoa, presidente do país em 1919-22, justificando a política de valorização com o argumento que o café era "o produto que mais ouro fornece à solução dos nossos compromissos no estrangeiro". De fato, em 1921/22 o café respondia por 72 por cento das exportações brasileiras

O que naquela ocasião como posteriormente parece ter estado em causa era a defesa do valor externo da moeda, considerada vital para a estabilidade do nível geral dos preços. Em outras palavras, o café era importante porque gerava a receita em divisas que poderia permitir a sustentação do valor externo da moeda nacional, conforme necessário para manter a estabilidade macroeconômica, como então entendida. Isto é claramente afirmado no Relatório Anual de 1930 do presidente da República:

"Entre nós, como o café é quase tudo, pode-se afirmar que, se a estabilização é indispensável ao café, o café é, por sua vez, indispensável para a estabilização³⁹".

Do mesmo modo, a decisão de comprar e queimar na década de 1930 não foi conscientemente uma política de defesa dos níveis de emprego, mas primariamente uma política de defesa do valor externo da moeda, a qual tomava em conta o fato que o abandono, por Washington Luís, da defesa do café havia sido desastroso para o balanço de pagamentos do país. A decisão do presidente Dutra (1946-50) de manter estável o valor externo da moeda no período após a Segunda Guerra ilustra, por outro lado, a importância atribuída à estabilidade do nível geral de preços por sucessivos governos brasileiros (estranho como isso possa parecer em nossa época hiperinflacionária!).

Os formuladores da política econômica antes de meados da década de 1950 não pareciam dar valor às exportações de café porque essas gerassem as cambiais necessárias para comprar bens de capital e outras importações essenciais para a industrialização. Isto se tornou uma preocupação explícita somente no período de Juscelino Kubitschek (1955-59), mas não estava na mente dos formuladores de política que supostamente desenharam a defesa do café, a

³⁹ Transcrito de Delfim Netto (1979: 91).

partir do início do século, como uma política de "maximização" da receita cambial.

Fritsch (1988) documenta *ad nauseam* que a preocupação real dos formuladores da política econômica federal durante a República Velha era com o valor externo da moeda. Eles apoiaram a defesa paulista somente na medida que perceberam que a intervenção direta no mercado do café era um complemento essencial para seu objetivo principal de equilibrar as contas externas. Isto está tão claro na decisão de Epiácio Pessoa de apoiar os paulistas em 1921, como na decisão de Washington Luís de deixá-los de lado em 1929.

Um raciocínio similar parece ser válido para a década de 1950. A principal razão para Horácio Láfer oferecer apoio aos preços do café era a quase absoluta dependência do país no produto para manter o valor externo da moeda. Nessa ocasião, entretanto, uma mudança dramática de percepção estava ocorrendo. As autoridades federais finalmente constataram que as exportações não cafeeiras estavam sendo estranguladas sob a pressão de uma moeda extremamente sobrevalorizada. A desvalorização cambial para as exportações não tradicionais passava a ser crescentemente vista como uma alternativa mais atrativa do que a valorização do café para assegurar um fluxo sustentado de divisas.

O café era, no entanto, um problema, porque as autoridades federais sabiam muito bem que estava no poder do Brasil influir na determinação do preço em dólares do produto. Elas também sabiam que, dado um preço mínimo de garantia aos produtores, quanto mais desvalorizada fosse a moeda nacional, menor seria o preço em dólares do café e a correspondente receita de exportações.

As autoridades também sabiam que a desvalorização da moeda era inflacionária, mas estavam por outro lado conscientes que a inflação brasileira havia prosseguido sem abatimento desde o fim da Segunda Guerra a despeito de uma taxa de câmbio congelada e isso, eles consideravam, era causado pela monetização do déficit do setor público⁴⁰. E elas finalmente entenderam que, adotando um regime de câmbios múltiplos, poderiam resolver todos os problemas anteriores de uma só tacada, isto é, aumentar as

⁴⁰ Para evidência sobre a força do pensamento ortodoxo durante as administrações de Dutra (1946-50) e Vargas (1951-54), veja-se Besserman-Vianna (1987, 1990).

exportações não tradicionais, defender os preços em dólares do café, e minimizar as pressões inflacionárias de custo, enquanto conseguiam reduzir o déficit público ao cobrar dos importadores, em média, uma taxa de câmbio mais alta do que aquela concedida aos exportadores.

Foram considerações deste tipo que levaram o ministro da Fazenda, Osvaldo Aranha, com o assessoramento do presidente do Banco do Brasil, Marcos de Souza Dantas, a instituir, em outubro de 1953, o célebre sistema de taxas múltiplas de câmbio, envolvendo um regime de leilões cambiais para as importações, e taxas fixas diferenciadas para as exportações. Isto permitiu resolver de uma forma brilhante o problema colocado pela necessidade simultânea de gerar divisas e impostos, na presença de um dominante produto de exportação primária, cuja demanda externa era inelástica em relação ao preço⁴¹.

Com a adoção das taxas diferenciais de câmbio, o café (além de outros poucos produtos primários tradicionais) seria agora explicitamente taxado como forma de aumentar a receita do governo — nisto constituiu-se o "confisco cambial" que os representantes dos interesses cafeeiros combateram desde o início⁴². O Gráfico 16 ilustra o efeito desta taxação, ao comparar a razão entre os preços domésticos aos produtores com o valor unitário das exportações de café cru, convertido em cruzeiros às taxas médias de câmbio para exportações e importações⁴³.

Anteriormente ao período do confisco cambial, os cafeicultores recebiam cerca de 90 por cento dos preços de exportação; a partir de então e até meados da década de 1960, passaram a receber um valor mais próximo a 50 por cento daquele valor.

⁴¹ O sistema de taxas múltiplas de câmbio foi introduzido como um ato autônomo do Executivo (Instrução nº 70 da SUMOC, o embrião do Banco Central do Brasil, que iria ser criado somente em 1965), assim evitando a necessidade de legislação do Congresso, que certamente resistiria à idéia de taxar as exportações agrícolas e de aumentar as tarifas sobre as importações, essas sendo as alternativas racionais ao sistema de câmbios múltiplos. Para maiores detalhes, veja-se Besserman-Vianna (1987: 103-6).

⁴² De fato, o confisco cambial era uma reclamação do setor café desde antes de 1953, porque estava embutido na diferença entre as taxas livre e oficial de câmbio no período de 1946 a 1952.

⁴³ Para o período 1948-64, as taxas médias de câmbio são as taxas implícitas calculadas como as razões entre a soma do valor em cruzeiros das exportações e importações e os seus valores em dólares. Esta série é do IBGE (1986, Tabela 11.2, págs. 524-25). A taxa de câmbio foi unificada em 1962, mas em vista da turbulência econômica do período 1963-64, preferimos usar a taxa oficial somente a partir de 1965.

A mudança do regime cambial em 1953 reforça a tese de que a principal razão para a política de defesa do café, da década de 1920 até a de 1950, foi a busca da estabilidade macroeconômica doméstica. Até o início da década de 1950, isto traduziu-se no objetivo de "maximizar" a receita cambial do café como forma de manter inalterada a taxa de câmbio. Depois de 1953, a preocupação da política alterou-se, porque as exportações de café serviam agora também para gerar receita fiscal, ajudando a reduzir o déficit do governo federal.

Estas considerações são relevantes para considerar um ponto levantado em Bacha (1968, 1976b), no sentido de não se constatar, no período 1952-66, exceto em 1954, que as autoridades brasileiras tenham fixado os preços do café em dólares de forma a "maximizar" a receita cambial. Mais precisamente, naquele período, observa-se que os preços em dólares foram fixados a meio caminho desses preços maximizadores da receita de divisas e os preços (mais baixos) que maximizariam a receita líquida do governo federal provinda do setor café. A receita líquida é definida como a diferença entre os impostos brutos de exportação, frutos do confisco cambial, e os gastos do governo com a aquisição do excedente da safra exportável sobre as exportações efetivas⁴⁴.

Uma evidência que a receita líquida do governo era uma variável crítica de decisão é que Osvaldo Aranha parece ter sido forçado a desistir de sua política de defesa do café pelo menos parcialmente porque ela estava causando

⁴⁴ Seja o valor em dólares das exportações de café igual a $R = PX$, onde P é o preço em dólares e X são as exportações de café (por hipótese, uma função negativa de P). Então, a receita líquida do governo, G , é igual a $G = aPX - (1-a)P(Q - X)$, onde a é a taxa do imposto sobre as exportações do café e Q é a produção exportável (por hipótese, um dado no curto prazo). Então, se P_r é o preço que maximiza a receita cambial, R , e P_g é o preço que maximiza a receita líquida do governo, G , pode mostrar-se que a relação entre os dois é a seguinte:

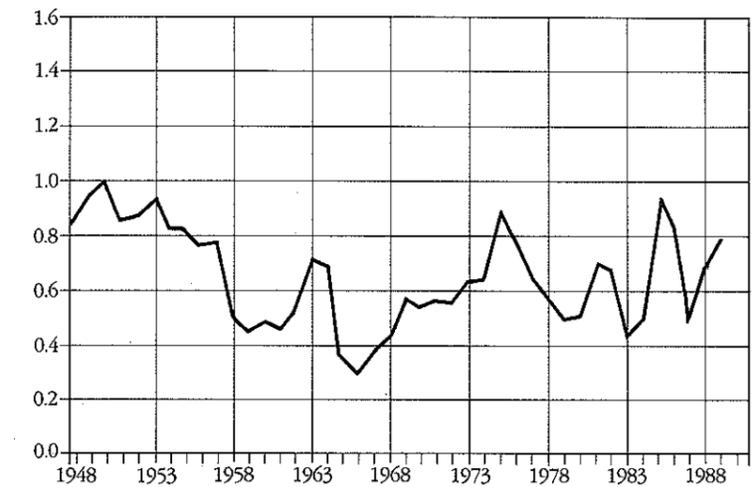
$$P_r = P_g [1 + (1 - a) q / e]$$

onde $q = Q/X$ e e é o valor absoluto da elasticidade-preço da demanda de exportações. Assim, como o excedente é positivo ($q > 1$), P_r é maior do que P_g , com a diferença dependendo positivamente do tamanho relativo do excedente da produção sobre as exportações, e negativamente da alíquota do imposto e da elasticidade da demanda. Supostos críticos desta análise são que a alíquota do imposto sobre as exportações de café é independente tanto do preço em dólares do café como do tamanho do excedente, nenhum dos quais é provavelmente inteiramente correto. Para maiores detalhes, veja-se Bacha (1968: 30-4).

⁴⁵ Veja os comentários críticos em *Conjuntura Econômica*, março de 1955, pág. 4. Evidência numérica do efeito negativo sobre as contas do governo das medidas de valorização de 1954 é apresentada em Bacha (1968, Tabela AI-2, pág. 38).

GRÁFICO 16

Preço Receb. Produtor / Preço Exportação



uma tal contração nas exportações, que a diferença entre a receita dos impostos e os gastos com as compras e financiamento do café se havia tornado negativa⁴⁵. Este ponto foi fortemente afirmado por Eugênio Gudín, ministro da Fazenda no início de 1955, que castigou:

"... a política desastrosa de preços de café no exterior que fez com que as nossas vendas nos Estados Unidos baixassem de 9,4 milhões de sacas em 1952, para 5,6 milhões em 1954... Não fossem os recursos dos ágios... com os quais foi possível atender, em boa parte, ao financiamento e à compra de café, não sei a que nível teriam atingido as emissões de papel-moeda, nem se, a esta hora, poderia estar em plena vigência o regime democrático⁴⁶".

Outro ponto contencioso das políticas do ministro Aranha foi o "confisco cambial" tornado explícito pela introdução do regime de taxas múltiplas em outubro de 1953. Este estava sendo ferozmente combatido pelos cafeicultores, que subitamente se encontraram com um poderoso aliado no

⁴⁶ Reproduzido de "Dois Anos de Trabalho no Setor Econômico e Financeiro", relatório das atividades do Serviço de Estatística Econômica e Financeira, referente ao exercício de 1957, apresentado ao ministro da Fazenda, José Maria Alkimin, pelo diretor Augusto de Bulhões.

Ministério da Fazenda, quando Gudin renunciou em abril de 1955 ao perder controle sobre a presidência do Banco do Brasil.

INTERREGNO DE WHITAKER⁴⁷

Eugênio Gudin foi sucedido no Ministério da Fazenda por José Maria Whitaker, um banqueiro paulista conservador e crítico intransigente do sistema de taxas múltiplas de câmbio, e cujo propósito principal no ministério era eliminar o confisco cambial, considerado por ele como um imposto anti-constitucional, injusto e expropriatório.

Whitaker estava também insatisfeito com a política de intervenção do café dos anos anteriores, através da qual, ele acreditava, o governo brasileiro, ao sustentar preços em níveis artificialmente elevados, sofreu praticamente sozinho o ônus de retirar o produto do mercado, para o benefício de seus concorrentes. Tão logo entrou no governo, Whitaker determinou a suspensão temporária das compras de café, com vistas a pressionar os concorrentes do Brasil a reconhecer explicitamente os esforços já feitos pelo país na retenção de estoques.

Whitaker queria recuperar a parcela do Brasil nos mercados mundiais, a qual se havia reduzido de 50 para 40 por cento, entre o final da década de 1940 e meados da década de 1950, como consequência, da forma que ele o via, da "política de guarda-chuvas" que havia sido anteriormente implantada⁴⁸.

Ele acreditava que a queda dos preços beneficiaria o país, em consequência da eliminação dos produtores menos eficientes, e entrou em rota de colisão com o presidente do IBC, Alkindar Junqueira, que divergiu do ponto de vista do ministro e assinou, em maio de 1955, um "plano de emergência" com concorrentes do país, no qual os participantes concordavam em retirar do mercado seus respectivos excedentes, na proporção de suas exportações nos três últimos anos. Isto, de acordo com Whitaker, ignorava os

⁴⁷ O relatório que se segue sobre a administração de Whitaker é tomado de Pinho (1990).

⁴⁸ A política de guarda-chuvas refere-se à imagem do Brasil abrindo o guarda-chuvas dos preços altos, sob o qual seus concorrentes encontravam refúgio da turbulência dos mercados. A expressão foi aparentemente usada pela primeira vez pelo presidente Hoover em sua visita de 1928 ao Brasil. Ver Esteves (1962: 160).

esforços já feitos pelo Brasil, e conseqüentemente ele providenciou a demissão do presidente do IBC e rejeitou o plano de emergência.

Whitaker queria a substituição do sistema de taxas múltiplas por uma taxa unificada de câmbio livremente determinada, com a eliminação imediata do confisco cambial sobre o café e outros produtos primários. Em setembro de 1955 ele foi convencido por Roberto Campos, então presidente do recentemente criado Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, a aceitar a eliminação gradual dos impostos e subsídios embutidos no sistema de taxas múltiplas, incluindo o confisco cambial sobre o café, embora adotando imediatamente a determinação pelo mercado da taxa básica de câmbio.

O presidente Café Filho (1954-55), contudo, não ousou promover tão radical mudança no regime cambial no final de seu período e, em vez de aprová-la como ato do Executivo, decidiu remeter o projeto ao Congresso, o que na prática significava enterrar a reforma cambial proposta. Declarando que havia aceito o ministério para abolir o confisco cambial e que, não havendo sido capaz de fazê-lo, considerava sua missão terminada, Whitaker renunciou ao governo em outubro de 1955.

A história nunca pode ser reescrita, mas é imaginável quão diferente teria sido a história da economia brasileira no período pós-Guerra da Coréia, caso as propostas de Whitaker tivessem sido aprovadas. Pois a rejeição da reforma cambial proposta significava a derrota de uma visão do crescimento liderado pelas exportações⁴⁹ e, em alguma medida, a opção, que depois se tornaria explícita durante o mandato de Juscelino Kubitschek (1956-60), de aprofundar o processo de substituir as importações sem se promoverem as exportações não tradicionais.

⁴⁹ De acordo com Pinho (1990: 160), a defesa por Campos de uma taxa cambial flutuante, em vez de uma simples desvalorização da taxa fixa baseava-se numa crença que era impossível prejudicar qual seria a taxa de câmbio de equilíbrio e que, além disso, taxas fixas num contexto inflacionário rapidamente negariam o principal objetivo da reforma, *que era o de promover todos tipos de exportação* [grifo do autor].

INTERNACIONALIZAÇÃO DA DEFESA DO CAFÉ



A rejeição do plano de Whitaker significava que o ônus de gerar a maior parte das necessidades cambiais do país continuaria a cair sobre o café, uma vez que a possibilidade do crescimento das exportações não tradicionais foi negada pela manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, conjuntamente sustentada pela valorização do café e a proteção da indústria nacional contra as importações. Este viés antiexportador, uma forte característica das políticas comerciais brasileiras do pós-Segunda Guerra, iria permanecer sem modificações até a segunda metade da década de 1960⁵⁰.

Essa decisão também praticamente selou a reação do governo brasileiro ao espetacular crescimento da produção doméstica e estrangeira de café, em resposta aos altos preços prevalecentes no período posterior à Segunda Guerra. Este novo período de superprodução colocou para as autoridades brasileiras o difícil problema de como financiar o excedente interno do café, ao mesmo tempo que sustentava os preços externos para "maximizar" a receita cambial. A alternativa de usar o excedente para recuperar, através de uma "guerra de preços", a parcela do mercado perdida desde a década de 1930 — a qual o respeitado analista Drasgolav Avramovic (1958) ainda considerava como sendo uma possibilidade em 1957 — tinha de fato sido descartada pelo Brasil em 1955.

⁵⁰ Sobre o viés antiexportador das políticas comerciais brasileiras, veja a evidência apresentada em Bergsman (1971).

SUPERAJUSTAMENTO À SUPERPRODUÇÃO

Uma pequena colheita colombiana e geadas no sul do Brasil em 1956 adiaram a necessidade de ajustes imediatos, mas os sinais já eram claros que safras enormes logo estariam vindo dos campos fronteiriços do Paraná, e que uma crise de superprodução de proporções similares à dos 30 estava em processo.

Em 1957/58, quando a primeira de uma série de safras sempre crescentes atingiu o mercado, o governo brasileiro voltou a comprar café para defender os preços. Mas a grande safra de 1958/59 e o recorde histórico da colheita de 1959/60 revelaram o problema em toda sua magnitude. O governo revelou-se crescentemente indisposto a cobrir os amplos déficits que a aquisição desse excedente implicaria, dado o preço aos produtores resultante de um processo de barganha com os delegados dos cafeicultores no IBC.

Um sistema de quotas proporcionais foi introduzido para a safra de 1959/60, com o ministro da Fazenda, Lucas Lopes (1958/59), afirmando no final de 1958 que "a cota de mercado deve ser exportada e não incorporada aos estoques do governo; assim, o nível de preços garantidos não deve ser tal que se torne mais atrativo vender ao governo do que exportar o produto⁵¹".

Na medida que os preços do café continuavam a cair, sob a pressão de safras brasileiras sempre maiores, dos crescentes estoques em mãos do governo brasileiro, e da maior participação de outros produtores no mercado, a diplomacia brasileira começou a pressionar pela organização de um acordo internacional do café⁵².

Em outubro de 1957, um acordo de retenção das exportações foi assinado no México, por sete países latino-americanos, estabelecendo a base para futuros acordos. Em setembro de 1959, uma primeira Convenção Internacional do Café foi assinada em Washington por 15 países latino-americanos produtores de café, mais Portugal e França, representando suas colônias africanas. Esta convenção estabeleceu quotas de exportação, baseadas numa redução de 10 por cento sobre o maior volume de exportação observado no período 1948/58. Finalmente, com o apoio dos EUA depois da revolução cubana, um amplo acordo

⁵¹ Reproduzido de Bacha (1968: 14).

⁵² Para uma descrição das negociações que levaram ao Acordo Internacional do Café de 1962, veja-se Costa (1962) e Láfer (1973).



de quotas de exportação foi firmado em setembro de 1962, incluindo quase todos os países produtores e consumidores de café do mundo. A Organização Internacional do Café (OIC) foi então criada, entrando o Acordo Internacional do Café (AIC) em operação em dezembro de 1963⁵³.

A contrapartida local deste esforço internacional para sustentar os preços em dólares foi um extraordinário programa de erradicação de cafeeiros, iniciado em 1962, e fortalecido pela manutenção de baixos preços domésticos aos produtores, conforme se ilustra no Gráfico 16. Este programa sofreu uma interrupção em 1964-65, como resultado de profundas mudanças políticas ocorridas no país⁵⁴, bem como de geadas e secas ao sul em 1963. Contudo, com uma nova supersafra em 1965/66, o programa de erradicação foi novamente reativado, com um generoso aumento do bônus de erradicação sendo oferecido pelo governo aos produtores. Em maio de 1967, o governo informou que o programa havia alcançado seus objetivos, com a redução praticamente à metade no número de cafeeiros no país, de 4,3 bilhões de árvores em 1962 para 2,3 bilhões em 1967 (veja-se a Tabela 2.13). Desta redução, 1,4 bilhões de árvores foram erradicadas pelo programa, as restantes sendo eliminadas espontaneamente pelos cafeicultores, em resposta aos preços internos continuamente baixos.

Embora quase nunca apreciado enquanto tal, o programa de erradicação de 1962/67 foi uma resposta ainda mais drástica à superprodução do que a queima espetacular de 78 milhões de sacas de café no período 1931/44. Pois mesmo admitindo uma baixa produtividade de cinco sacas de 60kg por 1.000 árvores arrancadas⁵⁵, a eliminação de dois bilhões de pés de café equivaleu a destruir 10 milhões de sacas por ano; num período de 13 anos, isto significaria destruir 130 milhões de sacas, quase duas vezes mais do que em 1931/44. Uma outra maneira de fazer esta comparação é notando que a erradicação de cafeeiros da década de sessenta reduziu o estoque de árvores em quase a metade, enquanto

⁵³ Há uma ampla literatura sobre o AIC, da qual Geer (1971), Fisher (1972), Láfer (1973, 1979), Brown (1980), Akiyama e Duncan (1982), Beltrão (1984), Gordon-Ashworth (1984), Mwanda, Nicholls e Sargent (1985), Gilbert (1987), Akiyama e Varangis (1990) e EIU (1991) são bons exemplos.

⁵⁴ Em 1º de abril de 1964, o presidente João Goulart, que tinha assumido o posto em setembro de 1961 em substituição a Jânio Quadros, que renunciara seis meses após sua posse, foi deposto por um golpe militar liderado pelo marechal Castelo Branco.

⁵⁵ A média brasileira no período 1957/62 foi de quase oito sacas por 1.000 árvores.

que a redução observada no período de 1931/44 foi de cerca de um terço dos cafeeiros existentes no começo da década de 1930.

Em retrospecto, é fácil acusar de exagerado o tamanho da erradicação de 1962/67, uma vez que, no início da década seguinte, o governo brasileiro se veria face à necessidade de começar a financiar um novo programa de replantio, pois os níveis de produção estacionaram em 20 milhões de sacas por ano, claramente insuficientes para atender uma demanda de exportação estimada em 17-19 milhões de sacas, mais uma demanda doméstica de 6-8 milhões de sacas. Nesse ínterim, os estoques do IBC haviam caído espetacularmente, de 66 para 19 milhões de sacas, entre 1966 e 1971. Em adição ao impacto da erradicação sobre o produto potencial, essa queda foi consequência de duas geadas, em 1967 e 1969 (particularmente esta segunda, que foi muito forte), e de um aumento dramático do consumo doméstico, de 5 para quase 9 milhões de sacas por ano, entre o início e o fim da década de 1960, induzido por fortes subsídios que reduziram praticamente à metade o preço real doméstico do produto⁵⁶.

Mas é fácil ser profeta de fatos passados, pois observadores contemporâneos, sob o impacto da superprodução maciça de princípio da década de 1960, não quiseram acreditar que uma redução suficiente do potencial produtivo já havia de fato sido alcançada em 1967. Assim, um jovem pesquisador, após dois anos de trabalho de campo e em posse de um modelo econométrico de trinta e cinco equações, que acabara de construir para a economia mundial do café, com confiança afirmava em sua tese doutoral⁵⁷:

“Com base na experiência passada, é razoável ignorar a possibilidade da ocorrência de duas ou três colheitas desastrosas no Paraná que não sejam seguidas por uma seqüência de safras excelentes. Assim, as previsões apresentadas [na tese] sugerem que a ação adicional é requerida das autoridades brasileiras, tanto para reduzir a produção ainda mais através de uma redução do preço interno, como para incinerar boa parte de seus estoques”.

⁵⁶ Sobre a evolução do consumo doméstico, veja-se Marques (1987). Incineração não registrada de uma parte supostamente não comercializável dos estoques do IBC também explica a queda dos estoques. Em Bacha (1968: 42-3), “incineração mais erros” responde por uma redução de quase 15 milhões de sacas na evolução registrada dos estoques do IBC no período 1959-66.

⁵⁷ Cf. Bacha (1968: 203).

Uma lição das experiências de superprodução das décadas de 1930 e de 1960 poderia ser que nem burocratas nem jovens economistas deveriam manejar políticas de estabilização de longo prazo, pois pareceria ser de sua natureza sobre-reagir a eventos de curto prazo. Que essa não seria uma conjectura totalmente infundada é sugerida por uma pesquisa recente de Maurício Cardenas (1991), sobre políticas de estabilização dos preços domésticos do café em diferentes países produtores, na qual se chega à conclusão que agências de estabilização controladas pelos produtores (como na Colômbia) tendem a produzir melhores resultados do que agências controladas pelos governos (como na Costa do Marfim), pela aparente razão que os produtores estão ali para ficar, enquanto que os políticos vão e vêm ao sabor das pressões do momento.

A força desse raciocínio é sugerida pelo fato que a Federação Nacional de Cafeicultores (FNC), amplamente controlada pelos produtores colombianos, foi criada em 1927 e desde então teve apenas três presidentes, os dois primeiros tendo permanecido no cargo por quase 30 anos. Em contraste, o IBC, controlado pelo governo brasileiro, em seus 27 anos de atribulada existência, do final de 1952 ao início de 1990, teve uma média de um presidente por ano⁵⁸.

Deve, no entanto, ser ressaltado que os resultados de Cardenas (1991) estão condicionados pelo suposto que, em seu modelo, as agências domésticas de estabilização tomam os preços mundiais como dados. Assim, a externalidade gerada pelo poder de monopólio numa situação de escassez de divisas — que é o ponto analítico fundamental em favor da política brasileira de valorização — não é levado em conta em sua avaliação. Além disso, desde que a Colômbia começou realmente a pesar no mercado internacional, a FNC se foi tornando crescentemente menos uma associação de produtores e mais uma instituição controlada pelo governo.

Indo além da economia política, agora é também claro, ao contrário do que presumi em 1968, que a intensidade e destrutividade das geadas paranaenses — uma a cada dois anos — dificilmente poderiam ter sido antecipadas com base na experiência histórica prévia⁵⁹.

⁵⁸ Veja-se a lista de presidentes do IBC no final da monografia.

⁵⁹ Exceto por uma sobreestimação em 13 por cento do estoque de pés de café em 1967, minhas projeções de produção brasileira a partir de 1968 falharam fundamentalmente por causa de

DESAFIO DE DELFIM NETTO

Enquanto o programa de erradicação progredia, as autoridades brasileiras usaram da oportunidade de um ano de colheita ruim em 1963/64 para pressionar os preços internacionais para cima, a despeito dos amplos estoques em mãos do IBC. Em defesa desta política, que causou uma queda das exportações brasileiras a níveis inferiores aos das quotas internacionais preacordadas, o ministro da Indústria Daniel Faraco (ministério esse a que o IBC, anteriormente dependente do Ministério da Fazenda, passara, a partir de 1961, a ser formalmente subordinado) sustentou que:

O que existe como dado real é a probabilidade da não utilização das quotas de exportação atribuídas ao Brasil, não porque as nossas exportações sejam baixas, mas apenas porque a quota global se revela incompatível com uma política de preços adequados para os cafés brasileiros. Forçar as vendas, com a preocupação do cumprimento de quota artificialmente ampliada, significaria empurrar os preços para baixo e provavelmente, ainda assim, não preencherá-la⁶⁰.

No mesmo tom, Leônidas Bório, presidente do IBC (1964-67), defendeu com firmeza a política de preços do governo:

Qualquer pressão brasileira no sentido de manter sua participação percentual nas importações destes últimos anos teria forçado a queda de preços dos cafés brasileiros e acarretado forte redução na receita cambial... A perda acentuada de mercado pelo Brasil é intolerável quando considerada a prazo longo, mas suportável se constitui o ônus de rápidas modificações e reversão da situação passada, e se não representa substancial perda cambial... A orientação da política brasileira deve ser a do reforço do Acordo Internacional, de forma a defender preço para cafés brasileiros e para os demais, evitando seja influenciada

uma grosseira superestimação do potencial de produção do Paraná. Para estatísticas das geadas brasileiras no período 1882-1991, veja-se EIU (1991: 65).

⁶⁰ Reproduzido de um discurso do ministro Daniel Faraco para o Congresso brasileiro em 3 de setembro de 1964.

a nossa orientação por temores exagerados de perda de mercado para os cafés africanos⁶¹.

A crítica mais contundente da política brasileira de preços veio de Delfim Netto, que logo se tornaria um poderoso ministro da Fazenda (1967/74), mas que nessa época escrevia como professor de economia da Universidade de São Paulo. Numa monografia conjunta com Andrade Pinto⁶² (1965), ele afirma que:

... por inabilidade, por falta de imaginação, pela incapacidade de responder com energia à política de "conquista mansa" dos africanos e centro-americanos, o país [foi] conduzido, depois de um lustro de política de Acordo, à mais desagradável situação de que se tem notícia no mercado cafeeiro.

O fato é que a parcela do Brasil no mercado caiu continuamente no período após a Guerra da Coreia, conforme se observa no Gráfico 4 e se ilustra nos seguintes dados⁶³:

ANOS-CAFEIROS					
1950/53	1953/56	1956/59	1959/62	1962/64	1964/66
PARTICIPAÇÃO MÉDIA DO BRASIL NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE CAFÉ (%)					
49.5	41.7	38.2	39.2	36.6	32.8

Durante o período dos primeiros acordos internacionais, o Brasil foi incapaz de evitar que se fixassem quotas de exportação excessivamente generosas e que permissões adicionais de exportação fossem concedidas, ano após ano, aos pequenos produtores. Em consequência, as autoridades brasileiras decidiram sustentar os preços no mercado internacional não preenchendo as quotas do país nos acordos, conforme se ilustra nos números em seguida⁶⁴:

⁶¹ Reproduzido de exposição sobre política cafeeira realizada pelo dr. Leônidas Bório, presidente do IBC, na Escola Superior de Guerra (RJ), em 15 de julho de 1965.

⁶² Andrade Pinto se tornaria diretor de comercialização do IBC em 1968 e, depois de uma breve retirada à assessoria do Ministério da Fazenda em 1970-71, se tornaria presidente do instituto em 1971-74.

⁶³ Dados retirados de Bacha (1967a).

⁶⁴ Retirados de Bacha (1967a).

ANO (JULHO/JUNHO):						
1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66
QUOTA DO BRASIL (EM MILHÕES DE SACAS DE 60KG):						
17.4	17.4	17.4	17.4	18.7	16.8	17.0
EXPORTAÇÕES DO BRASIL PARA MEMBROS DO AIC:						
16.5	15.3	15.5	17.8	16.3	12.5	17.0

O ponto de Delfim Netto e Andrade Pinto era, assim, que, durante os cinco anos de operação dos acordos internacionais (1959/64), o Brasil tinha exportado 10 milhões de sacas a menos do que a soma de suas quotas lhe teria permitido.

No ano seguinte (1965/66), entretanto, sob a pressão de uma supersafra e com vistas a aumentar o poder de barganha do país às vésperas da assinatura de um novo acordo internacional, o Brasil decidiu forçar o mercado, e reduziu os preços para preencher a quota no acordo. Isto marcou uma mudança de postura que — com um lapso temporário depois de uma forte geadada em 1969 — iria durar até a mais destrutiva geadada da história da cafeicultura brasileira, em julho de 1975.

POLÍTICA AGRESSIVA DE PREÇOS

Apartir de 1967, mas com maior ênfase desde meados de 1968, o Brasil inaugurou uma nova, mais agressiva política de comercialização externa do café. Essencialmente, esta política consistia em fixar os preços externos do café brasileiro em função dos preços dos principais cafés concorrentes no mercado internacional, no contexto de contratos discriminatórios de venda, renovados anualmente, com as grandes firmas torradoras internacionais. Estes contratos tinham o duplo objetivo de sustentar as exportações e forçar os outros grandes países produtores a concordar com o Brasil numa política comum de defesa dos preços externos.

A conceituação desta política foi feita na monografia previamente mencionada de Delfim Netto e Andrade Pinto (1965), na qual eles argüíram que a adoção de uma política de diferenciais rígidos, que tornasse o preço do café

brasileiro numa média ponderada dos preços de seus concorrentes, garantiria ao país uma parcela constante do mercado.

A regra proposta de preços era: preço do café brasileiro = 0,75 (preço dos Suaves) + 0,25 (preço dos Robustas). Em Bacha (1967b, 1968), sustentei que esta regra por si só não asseguraria uma parcela constante do mercado, mas que sua adoção era recomendável como uma forma de tornar a demanda mundial pelos cafés de outras procedências inelástica em relação às variações de seus próprios preços. Isto deveria forçar os concorrentes do Brasil, em defesa de seu próprio interesse econômico, a concordar com o país na adoção de uma política comum de preços.

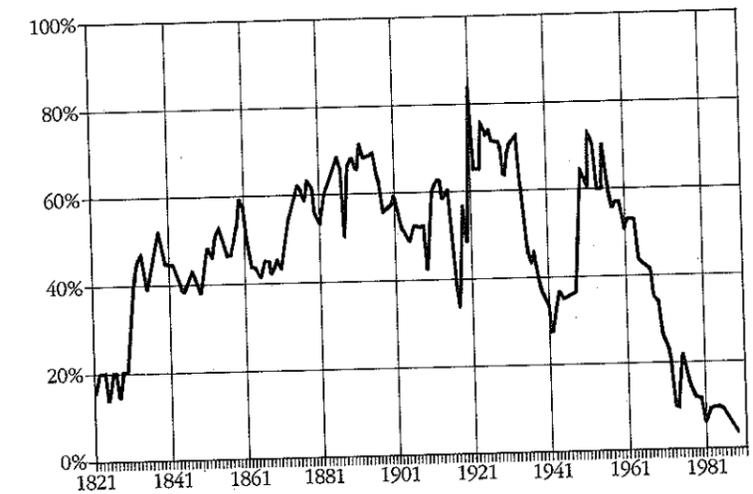
Não obstante, mais do que simples construções intelectuais são necessárias para entender a nova política cafeeira brasileira. Em primeiro lugar, desde 1961, mas especialmente após 1967, mudanças radicais ocorreram na política do comércio exterior brasileiro, que removeram o grosso do viés antiexportador do período 1946-60⁶⁵. Como uma consequência dessa mudança de política, as exportações não cafeeiras começaram a crescer muito rapidamente, e a parcela do café no total das exportações brasileiras começou a cair muito depressa, de mais do que 50 por cento no início da década de 1960, para 35 por cento no final daquela década, e para 20 por cento em meados da década de 1970 (veja-se o Gráfico 17). Ao mesmo tempo, conforme se mencionou anteriormente, o período de superprodução do final da década de 1950 tinha, no início da década de 1970, dado vez a um novo período de escassez de produção.

Essas duas tendências levaram a uma redução na relevância macroeconômica do setor café, no que se refere a sua capacidade de afetar, seja as contas externas, seja as do governo — num caso através das receitas em dólares das exportações; noutro, através dos custos de financiar e adquirir os excedentes de café. Isto essencialmente implicou que uma política orientada para o setor, como aquela proposta por Delfim Netto e Andrade Pinto (em oposição a uma política com orientação macroeconômica, como no passado), estava pela primeira vez na história se tornando possível no final da década de 60.

Outro amplo componente para a interpretação das mudanças da política cafeeira no período foi o fato que, em 1967, uma visão de “revolução

⁶⁵ Para uma descrição e avaliação, veja-se Lago (1990).

GRÁFICO 17
Part. Café nas Exportações Brasileiras



permanente” se tornou vitoriosa entre os militares brasileiros⁶⁶, e isto coincidiu com a ascensão de Delfim Netto ao Ministério da Fazenda — o que implicou que, no governo militar como um todo, uma visão controlista do processo de decisão da política econômica passasse a prevalecer sobre as intenções liberais originais do período de Castelo Branco/Roberto Campos/Octávio Bulhões no governo (4/1964-3/1967).

O instrumento fundamental para a nova política cafeeira foram contratos discriminatórios de venda que começaram a ser negociados por atacado, a partir de meados de 1968, com as grandes firmas torradoras internacionais, e de acordo com os quais essas firmas comprometiam-se a comprar um certo volume de café brasileiro por ano (seja do comércio exportador brasileiro, dos estoques locais do IBC, ou de seus estoques no

⁶⁶ Quando o marechal Castelo Branco, de linha liberal, deixou o governo em março de 1967, foi substituído pelo linha-dura general Costa e Silva, que ficou doente e morreu em agosto de 1969. Uma junta militar assumiu temporariamente o poder até que outro linha-dura, o general Emílio Garrastazu Médici, foi escolhido por seus pares para governar o país do final de 1969 até o início de 1974.

estrangeiro) a preços que eram uma média ponderada dos preços dos "Outros Suaves" e dos "Robustas"⁶⁷.

O caráter confidencial e discriminatório desses contratos de venda tornou-se logo um ponto de acalorada disputa no Brasil, mas sua lógica comercial, de um ponto de vista oligopolista, pareceria ser impecável, pois o país estava apenas exercendo sua capacidade de discriminar entre compradores, de acordo com seu respectivo poder de barganha. De fato, a torrefação de café é uma atividade altamente concentrada, com as quatro principais firmas internacionais respondendo por 45 por cento do mercado mundial nos países consumidores (Europa Ocidental, EUA e Japão)⁶⁸, e além disso o grau de concentração do mercado de torrefação mundial tem aumentado continuamente desde a década de 1960⁶⁹, um fato que talvez não seja indiferente à oligopolização da oferta de café gerada pelo AIC, em associação com as políticas externas de comercialização baseadas em contratos de venda, adotadas tanto pelo Brasil como pela Colômbia.

O problema é, contudo, que o IBC não era a organização comercial comum em busca de lucros máximos, mas sim uma agência governamental com responsabilidades públicas, atuando sob a proteção de uma ditadura militar, e com mecanismos limitados de prestação de contas. Assim, poderia argüir-se que a transformação do eventual negócio especial da década de 1950, nos dominantes e confidenciais contratos de suprimento do final da década de 1960, iria facilitar a proliferação de práticas comerciais irregulares.

Evidência legal de conduta irregular não está disponível, embora isso fosse um tema relevante de política pública, conforme revelado pelo fato que, quando os contratos de suprimento novamente se tornaram um instrumento dominante da política de comercialização externa do café no período

⁶⁷ No mercado internacional há duas variedades fundamentais de café: Arábicas (produzidos principalmente na América Latina) e Robustas (produzidos principalmente na África). Entre os Arábicas, três variedades se destacam: Suaves Colombianos, Outros Suaves e Arábicas Não Lavados, a primeira sendo característica da Colômbia, a segunda de outros produtores latinos, especialmente centro-americanos, e a terceira, do Brasil. Supostamente, Outros Suaves e Robustas têm seus preços fixados de forma concorrencial no mercado, essa sendo a razão pela qual eles começaram a ser usados como referência para o preço do café brasileiro nos contratos de venda. Uma política similar de comercialização externa já vinha desde antes sendo adotada pela Colômbia. Veja-se Restrepo (1990: 33-92). Para maiores detalhes sobre a estrutura do mercado de café, veja-se, por exemplo, Rowe (1963) ou EIU (1991).

⁶⁸ Isto é de acordo com dados fornecidos ao autor por E. D. F. Man (Coffee) Ltd.

⁶⁹ Cf. dados em Restrepo (1990: Tabela 3, pág. 46).

politicamente mais aberto de 1980-84 (e com Delfim Netto novamente no comando da política econômica do país), o então presidente do IBC, Octávio Rainho (1979-84), fez questão de desenhar contratos-padrão de suprimento, não discriminatórios e abertos à adesão de qualquer firma torradora internacional que pudesse assegurar suas compras anuais do país⁷⁰.

Com a política de diferenciais constantes de preços, o Brasil e a Colômbia, que eram os dois principais atores no lado da oferta do mercado mundial do café, estariam aparentemente abandonando sua capacidade de adotar uma política independente de preços, pois a liderança do processo certamente não viria de nenhum lugar do campo dos Outros Suaves ou Robustas. Mas isto é somente parcialmente verdadeiro, pois o outro lado da história (à parte do fato que, com a redução dos estoques mundiais, a tendência geral dos preços mundiais do café era de alta) foi que, particularmente depois que Andrade Pinto se tornou presidente do IBC (12.1971-03.1974), o país começou a usar abertamente seu poder de mercado para alinhar outros grandes produtores numa frente comum de comercialização para tentar aumentar suas receitas totais das vendas de café.

Esta nova característica foi precedida por uma tempestade temporária na política brasileira do café em 1970, como conseqüência da grande geada de 1969, a qual aumentou a tentação de retornar-se à prática de uma política independente de preços, isto aparentemente tendo sido a causa para a remoção de Andrade Pinto da diretoria de comercialização do IBC, um posto que ele vinha ocupando desde 1968.

A recaída temporária no viés de uma política unilateral de valorização teve como conseqüência um significativo descumprimento da quota brasileira de 1969/70 sob o acordo internacional, o que levou o país a convocar um encontro de produtores no Rio de Janeiro em março de 1971, para tentar resolver o problema através de uma redução voluntária da quota global de exportação anteriormente fixada. Como não se pôde conseguir um acordo, num comunicado conjunto dos ministros da Fazenda e da Indústria declarou-se que, "doravante, o Brasil decide não mais assumir a responsabilidade pela sustentação unilateral de preços", não somente reduzindo em 20 por cento seu preço mínimo de registro de exportações como também começando a usar os

⁷⁰ Um protótipo dos contratos de 1980-84, conforme oferecidos em 1983, é apresentado em Marques (1984: 123-29).

Outros Suaves como ponto de referência para a fixação de seus preços de registro para todos compradores.

Em conjunto com outros fatores internacionais, particularmente a desvalorização do dólar de julho de 1971, esta postura brasileira mais agressiva teve êxito, primeiro em alinhar a Colômbia, e então a Costa de Marfim e Portugal (Angola), para uma ação conjunta no mercado internacional. Os quatro países, que respondiam por 75 por cento das exportações mundiais, convocaram um encontro de países produtores em Genebra em abril de 1972, quando foi constituído o Grupo de Genebra, formalmente para coordenar as ações dos produtores no encontro da OIC de setembro de 1972, quando se tomaria uma decisão sobre a renegociação do AIC que se expirava em 1973.

De fato, os 15 (mais tarde 21) países constituintes do Grupo de Genebra criaram um Comitê Coordenador de Preços e conjuntamente abdicaram de aumentos adicionais de quotas (às quais teriam direito nos termos do acordo em vigência). O Brasil foi ademais encarregado de preparar os estatutos de uma corporação intergovernamental que, atuando como uma entidade comercial, compraria o café que fosse oferecido nos mercados mundiais a preços menores do que aqueles acordados pelos produtores. Mais tarde nesse ano, noticiou-se que o Brasil e a Colômbia estariam comprando café de origem salvadorenha para elevar os preços dos cafés do tipo Outros Suaves no mercado.

A demanda básica dos países produtores, no encontro de setembro de 1972 da OIC, foi a de uma elevação do intervalo de preços que regulava os ajustes de quotas, de forma a compensá-los pela desvalorização do dólar. Esta demanda foi vetada pelos EUA e, em consequência, não se pôde obter uma resolução para um novo acordo internacional. Após dez anos de tentativas de regular o mercado, o sistema de quotas do AIC deixou de existir em dezembro de 1972.

VALORIZAÇÃO DOS PRODUTORES



O fracasso em alcançar um consenso sobre um novo Acordo Internacional do Café significou que Delfim Netto e Andrade Pinto tinham agora campo livre para tentar implantar sua própria estratégia para a regulação do mercado internacional do café pelos principais países produtores. A OIC nunca foi de fato por eles considerada como um instrumento adequado para administrar o mercado mundial de café⁷¹. No país, a OIC era tradicionalmente considerada como sendo obra dos diplomatas do Itamarati, que o valorizavam como o único fórum internacional onde o Brasil podia contrapor-se aos EUA como iguais. O fracasso da diplomacia do café abria assim o caminho para uma tentativa de retorno da política de valorização, desta vez num nível mundial.

Pouca documentação primária é disponível sobre a estratégia de Delfim Netto/Andrade Pinto, alguns aspectos da qual são descritos em Hickmann (1980) e Marques (1987), baseados em fontes secundárias. No que se refere a fontes primárias, uma referência significativa é uma carta de Andrade Pinto para a *Revista do Comércio do Café* (agosto de 1980, pág. 21), na qual ele

⁷¹ Numa entrevista no número de outubro de 1986 da *Revista do Comércio do Café*, comentando sobre a renovação do AIC, Andrade Pinto diz estar a favor do acordo porque aumenta os preços, mas que não considerava um acordo que juntava países consumidores ricos com países produtores pobres como uma solução de longo prazo para garantir níveis sustentados de preços para os produtores, que assegurassem seu poder de compra em termos reais.

diz que em março de 1974 obteve-se um acordo com a Colômbia, Costa do Marfim e Angola para dar vida à firma Café Mondial, mas que então:

... atacado de leucemia política não pude fazer prosperar, como era desejo meu e do então ministro da Fazenda – Delfim Netto –, a mais avançada concepção de defesa de preços de um produto brasileiro... Permita-me lembrar-lhe a propriedade do nome Café Mondial, pois ele representa o que é de suma importância na política externa de sustentação dos preços do café: intensa consulta aos países africanos e produtores de suaves para que tenha êxito a política de vendas baseada em contratos.

Em maior detalhe, a estratégia parece ter envolvido centralmente a criação de uma companhia de comércio exterior em Londres, intitulada Café Mondial Ltd., com recursos financeiros de até US\$400 milhões, conjuntamente pelo Brasil, Colômbia, Costa do Marfim e Portugal (Angola). Dois esforços paralelos seriam a criação de uma outra companhia, com o nome de Outros Suaves S.A. (ou então, Cafes Suaves Centrales S.A.), sob coordenação mexicana, e o estabelecimento de um Comitê de Vigilância do Café Robusta, pela Organização Interafricana de Café.

No decorrer de 1973, o Grupo de Genebra começou, ademais, a operar como um comitê coordenador-geral para 21 (de um total de 41) países produtores membros do AIC, estabelecendo um acordo voluntário de retenção de café para restringir as exportações de forma a sustentar os preços mundiais.

Provavelmente estimulados pelo mercado de vendedores e o clima inflacionário do período da Guerra do Vietnam – que permitiram tanto o “milagre econômico” brasileiro de 1967-73 como a quadruplicação dos preços do petróleo em outubro de 1973 –, os executores da política econômica brasileira parecem haver subestimado as dificuldades de estabelecer um programa mundial de valorização do café, sob tal esquema de duas pontas: por um lado, um amplo programa de retenção de exportações para um número significativo de países produtores; por outro, a ação de uma grande firma intergovernamental de comércio nos mercados de futuros (com o entendimento tácito de que os quatro principais produtores iriam de fato respeitar o acordo de retenção, de forma que a companhia pudesse atuar somente para “valorizar” as variedades de café das outras procedências).

Essa estratégia foi, não obstante, levada a suas últimas consequências com o anúncio pelo IBC em dezembro de 1973, que estava cancelando todos os contratos de vendas existentes, os quais haviam sido o centro da

política externa de comercialização do país desde 1968, e isso com o argumento que “instrumentos de venda propostos durante o período de superprodução, eles tinham servido a seu propósito e, na presente situação de suprimentos apertados, não havia razão de continuar com eles”⁷². Ao mesmo tempo, os preços mínimos de registro de exportação foram anunciados para os seis meses seguintes, de acordo com uma escala de preços rapidamente crescente, com a intenção aparente de oferecer liderança de preços para a nova, supostamente conjunta, política de valorização dos principais países produtores. O pressuposto fundamental da nova política brasileira de comercialização era que o mercado do café se encontrava agora numa situação de escassez de oferta.

Uma breve digressão parece ser apropriada neste ponto. No anedotário do futebol brasileiro, conta-se que Garrincha, depois de ouvir atentamente um plano detalhado de ataque, preparado pelo técnico Vicente Feola, para enfrentar o time da União Soviética na Copa do Mundo de 1968, simplesmente lhe perguntou: “Os russos já concordaram com isso tudo?”⁷³

Rússia, no caso, era a Federação Nacional dos Cafeicultores (FNC) da Colômbia. Porque, para eles, não havia qualquer escassez de oferta. De fato, a partir da década de 1960, a FNC havia promovido uma verdadeira revolução verde no cultivo de café no país, a qual começou a dar seus primeiros frutos no final da década e adquiriu maior dinamismo na primeira metade da década de 1970⁷⁴. Muito compreensivelmente, os colombianos recusaram-se a seguir a política rígida de preços do Brasil, argumentando que não somente tinham amplos estoques, como que sua safra de 1973/74 tinha sido umas das maiores da história. A Colômbia manteve assim sua política de contratos de venda, com seus preços mantidos em proporção aos Outros Suaves, para assegurar a sustentação dos níveis prévios de exportação⁷⁵.

Além disso, 1974 marcou o fim do mais longo período de expansão das economias industriais desenvolvidas no pós-guerra, implicando – em consequência de uma menor demanda esperada dos consumidores e maiores

⁷² Cf. *Conjuntura Econômica*, dezembro de 1973, pág. 29.

⁷³ O resto da história é que Garrincha, em companhia de Pelé, então com 17 anos, decidiu ignorar as instruções técnicas, disso resultando que o Brasil terminou o jogo com uma vitória de 2 a 0 sobre a URSS, passo crucial para vencer sua primeira copa mundial.

⁷⁴ Para maiores detalhes, veja-se Ocampo et al. (1987: 286-88).

⁷⁵ Veja-se *Conjuntura Econômica*, maio 1974.

taxas de juros — uma redução significativa dos estoques de café nos países consumidores, a qual reduziu fortemente as importações de café.

Nessas circunstâncias, por volta de outubro de 1974, face a uma quase completa paralisação das exportações, o Brasil jogou a toalha e retornou à política de firmar contratos de venda com os torradores estrangeiros, fixando os preços em função do comportamento dos Outros Suaves e Robustas, como antes, e com compromissos de venda de 10 milhões de sacas pelo período de um ano⁷⁶.

ADMINISTRANDO A GRANDE GEADA

A natureza interveio neste momento crucial da história do café brasileiro com a mais devastadora geada jamais experimentada pela cafeicultura paranaense, em 18 de julho de 1975. Ela destruiu toda a colheita do estado de 1976/77, além de reduzir significativamente a colheita esperada para 1977/78. Agora não mais havia dúvida de que por alguns anos à frente o mercado mundial de café iria viver num estado de escassez de oferta⁷⁷.

La Santa Helada, como os colombianos a denominam, teve consequências múltiplas. Para a Colômbia, permitiu que o processo de renovação do cultivo do café alcançasse níveis previamente inimagináveis. Sob o lema “la bonanza para los cafeteros”, o governo colombiano triplicou o preço pago aos produtores, o que, em associação com subsídios creditícios e outras facilidades, gerou um incentivo espetacular para a renovação do estoque preexistente e o plantio de novos cafeeiros. No começo da década de 1980, quando terminou a fase acelerada de renovação, a produção de café da Colômbia havia aumentado em quase 70 por cento em relação à primeira metade da década de 1970⁷⁸.

No Brasil, um programa de replantio já se havia iniciado em 1969. Ele se tornou mais popular entre os cafeicultores em 1972, quando um novo

⁷⁶ Veja-se *Conjuntura Econômica*, setembro de 1974. A esta altura, Andrade Pinto já havia deixado o IBC, tendo sido substituído por Camilo Calazans, em março de 1974, quando o general Geisel (1974-79) substituiu o general Médici (1968-74) na Presidência da República.

⁷⁷ Não bastasse a geada, à altura de março de 1976 o mercado de café tinha sido adicionalmente atingido por terremotos na Guatemala, inundações na Colômbia e guerra civil em Angola.

⁷⁸ Cf. Ocampo et al. (1987: 286-88).

programa trienal de replantio foi estabelecido pelo IBC para o período 1972-74. Depois da geada de 1975, um programa especial de assistência foi criado, o qual acelerou o processo de mudança das plantações brasileiras de café para o norte, fugindo das regiões paranaenses (e paulistas) mais sujeitas a geadas. Por volta de 1979, o Brasil tinha um estoque de cafeeiros que era 25 por cento maior do que antes da geada, com Minas Gerais rapidamente se tornando o principal estado produtor do país⁷⁹.

Exceto por Angola, onde a guerra civil em seguida da independência de Portugal iria eventualmente acabar com as plantações de café, em outras partes do mundo (incluindo a Ásia, que voltou a ser um ator significativo no mercado cafeeiro depois de quase cem anos de ausência) a geada negra de 1975 também deu um impulso significativo para a resposta da oferta, antecipando um novo período de superprodução para a década de 1980.

Enquanto isto, contudo, o café havia se tornado uma mercadoria escassa, numa fase em que o Brasil, com uma economia altamente dependente das importações de petróleo, estava sofrendo as consequências da quadruplicação dos preços do produto em outubro de 1973. O governo Geisel (1974/79), em vez de desvalorizar o cruzeiro para promover as exportações, decidiu apoiar-se numa estratégia de substituição pesada de importações⁸⁰, a qual implicou uma tardia magnificação do papel do café na geração de divisas para a economia brasileira.

Num clima mundial de ativismo dos produtores primários, característico do período, esta opção de política econômica doméstica tornou inevitável a resposta de curto prazo adotada pela política cafeeira à devastadora geada de 1975: valorização a qualquer custo.

Isto implicou, entre outras medidas, (1) não renovação dos contratos de um ano com os torradores estrangeiros, quando eles expiraram em setembro de 1975; (2) compras de café Robusta diretamente dos países produtores na África, com seu envio para o Brasil, para manter os preços em alta; (3) instrução à Interbrás (uma companhia estatal de comércio) para intervir nos mercados futuros a partir de meados de 1977, para garantir operações de valorização conduzidas por exportadores privados brasileiros, que estavam aparentemente enfrentando dificuldades de liquidação; (4)

⁷⁹ Sobre a evolução da cultura de café em Minas Gerais, veja-se Lima (1981) e Bacha, C. (1988).

⁸⁰ Para uma descrição e avaliação, veja-se Carneiro (1990).

vendas subsidiadas dos estoques do IBC para o consumo doméstico, mais tarde complementadas, em 1977, por um esquema de retenção das exportações, de acordo com o qual exportadores privados tinham que vender uma saca de café para os torradores domésticos (a preços fixados abaixo do mercado), para cada duas sacas exportadas; (5) quase contínua manutenção dos preços mínimos de registro de exportação a níveis mais altos que os preços mundiais, mesmo sob a ameaça de paralisação das exportações; e (6) conflitos frequentes com as autoridades colombianas, que se preocupavam com as consequências de longo prazo da resistência observada dos consumidores aos preços extremamente elevados do café em 1976/77⁸¹.

Os resultados para o embarque de café foram desastrosos, com as exportações brasileiras reduzindo-se a 10 milhões de sacas em 1977, o menor nível do pós-Segunda Guerra. Isto induziu as autoridades brasileiras no início de 1978 a apelar novamente para os contratos de venda com os torradores estrangeiros para garantir as exportações, enquanto formavam, em agosto de 1978, o Grupo de Bogotá com outros países latino-americanos, para intervir nos mercados futuros e tentar sustentar os preços dos Outros Suaves. Isto contudo não impediu os preços do café de cair dramaticamente de seus picos do começo de 1977.

⁸¹ Conforme documentado econometricamente em Bacha (1968) para o salto dos preços em 1954, é provável que a substancial elevação de preços em 1976 tenha também resultado numa redução duradoura do consumo *per capita* de café nos países importadores. Isto talvez porque, sendo o café formador de hábito, quando os consumidores são induzidos a começar a bebê-lo numa forma diluída, é difícil fazer retornar o padrão anterior de consumo.

TRÂNSITO PARA A DESREGULAMENTAÇÃO



O ano de 1979 testemunhou importantes mudanças políticas para o país como um todo e particularmente para o setor café. Primeiro, por causa da substituição do general Geisel pelo general Figueiredo (1979-85) na Presidência do país em março. Depois, pela renúncia de Mário Simonsen como ministro da Fazenda e o retorno de Delfim Netto para o centro do processo de decisão de política econômica em agosto⁸².

O embaixador Octávio Rainho tomou posse como presidente do IBC em março de 1979, anunciando o fim dos "artificialismos", com isso querendo dizer que o IBC não iria basear sua política de comercialização nos contratos especiais com os importadores e também que daria aos preços mínimos de registro das exportações "seu valor e significado reais, sem recorrer a manipulações artificiais que deram ao preço oficial um valor puramente nominal⁸³".

⁸² Sobre a condução da política econômica durante a administração do general Figueiredo, veja-se Carneiro e Modiano (1980).

⁸³ Veja-se *Revista do Comércio do Café*, maio de 1979, pág. 32. Os contratos especiais de suprimento envolviam a concessão aos importadores de um rebate igual à diferença entre o preço "formal" de registro mínimo das exportações e uma média ponderada dos preços de referência da OIC para Robustas e Outros Suaves. Como a maior parte das exportações era feita sob esses contratos, os preços mínimos de registro (bem como, por sinal, os preços cotados em Nova Iorque para o Santos-4 e outros tipos brasileiros de exportação) deixavam de refletir os verdadeiros preços de exportação praticados pelo Brasil.

Rainho, contudo, iria logo descobrir que não podia vender café nas condições existentes, a menos que estivesse preparado para (1) adotar uma política não discriminatória de preços flexíveis de registro de exportação; ou (2) retornar à política "artificial" de contratos de venda do passado, com os preços tornados flexíveis pela concessão de rebates aos importadores em relação ao preço mínimo de registro prefixado.

A diferença entre uma política não discriminatória de preços flexíveis de registro e uma política de contratos-padrões, com a concessão de rebates aos importadores, consiste em que esta última mantém a margem de manobra das autoridades brasileiras, em primeiro lugar, para mover para frente e para trás a fórmula de cômputo do preço médio dos concorrentes para a concessão dos rebates e, em segundo lugar, para dar uma garantia aos importadores, por um período, contra possíveis reduções de preços após o registro ou o embarque do café. A contrapartida dessas concessões era a certeza que davam os importadores ao IBC de embarcar um dado volume de café durante o período de validade do contrato. Além disso, os certificados de rebate, embora negociáveis, somente podiam ser convertidos em compras adicionais de café brasileiro.

Num artigo no *Jornal do Brasil* (28.06.81), Rainho mantém que a opção pelo retorno dos contratos de suprimento foi feita, "após ser descartado, por decisão de alto nível do governo federal, o recurso a um regime de registro flexível⁸⁴". Por ocasião dessa decisão, Delfim Netto já estava novamente firmemente no comando da política econômica do país, e é provável que tenha influenciado para que o curso escolhido da política fosse o da concorrência manejada em vez de o de livre mercado.

ESTRATÉGIA DE RECONQUISTA

Num artigo em fevereiro de 1984 para a *Revista do Comércio do Café*, Rainho (que foi o mais duradouro presidente da história do IBC, tendo permanecido neste posto até outubro de 1984) afirma que seu objetivo externo básico era "reconquistar" as perdas brasileiras de mercado como consequência da queda de 1975 e as políticas de valorização subseqüentes.

⁸⁴ Veja-se Rainho (1981: 52).

O instrumento fundamental para tal propósito foi o Contrato Padrão de Suprimento com os torradores estrangeiros, cuja característica distintiva era o fato de que suas cláusulas eram as mesmas para um mesmo mercado (americano, europeu, ou japonês), sem qualquer discriminação entre distintos torradores num mesmo mercado de destino. Os contratos, como antes, determinavam que os preços efetivos do café brasileiro seriam uma média ponderada dos preços dos Outros Suaves e Robustas.

Mas o fato é que os contratos foram introduzidos às pressas e com fortes concessões às grandes firmas torradoras, para garantir que os embarques de 1979 não fossem menores que as 11 milhões de sacas da Colômbia⁸⁵, porque isto iria afetar negativamente a posição negociadora brasileira na OIC, que estava por renovar seu regime de quotas depois de um longo período de ausência.

Inicialmente, esta estratégia pareceu também envolver o patrocínio, através do Grupo de Bogotá, da Pancafe (ou Productores de Cafe S.A.), uma companhia intergovernamental com um capital de US\$500 milhões, e destinada a intervir nos mercados futuros em suporte dos preços internacionais do café. A Pancafe, contudo, nunca pôde desenvolver uma política independente de comercialização, aparentemente porque suas ações estavam limitadas por entendimentos entre os países consumidores e produtores, para assegurar a participação desses últimos na renovação do AIC⁸⁶. Eventualmente, a Pancafe foi liquidada em troca da reativação do sistema de quotas do AIC em outubro de 1980.

A estratégia brasileira na primeira metade da década de 1980 assim envolvia, por um lado, a busca de uma recuperação dos níveis "históricos" de exportação através dos Contratos-Padrões de Suprimento e, por outro, a busca da estabilização dos preços mundiais do café através da renovação do Acordo Internacional do Café.

Os problemas que essas opções políticas enfrentaram tanto doméstica quanto internacionalmente serão discutidos num momento. Antes, contudo, deve notar-se que de fato elas representavam a culminação de uma

⁸⁵ Os embarques brasileiros terminaram sendo de 12 milhões de sacas, com nada menos do que 3 milhões sendo embarcadas em dezembro.

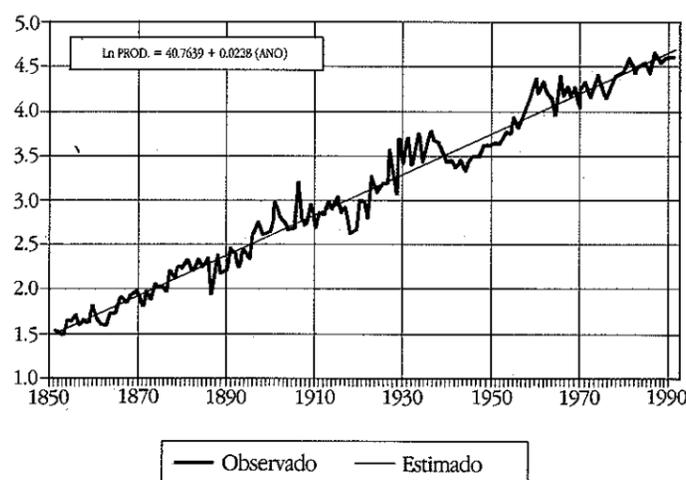
⁸⁶ É difícil obter informações precisas sobre a Pancafe. A explicação no texto para o fato de sua política de comercialização ter sido tão precária é retirada de uma entrevista de Rainho à *Revista do Comércio do Café*, de setembro de 1981, pág. 4.

orientação setorial para a política brasileira do café, isto estando em perfeita consonância com o fato que, por volta de 1980, as exportações de café havia declinado para cerca de 10 por cento das exportações brasileiras totais, e que a produção de café também respondia por 10 por cento do produto agrícola brasileiro, ou menos do que 1 por cento do PIB do país (vejam-se Gráficos 11 e 17).

Em nível internacional, resultou ser impossível ao mesmo tempo manterem-se preços altos e aumentarem-se as exportações. O Brasil conseguiu aumentar sua parcela nas exportações mundiais de 19 por cento em 1979 para 27 por cento em 1981-84, mas isso ainda era bastante menos do que a parcela de 33 por cento que o país teve no começo da década de 1970. Os preços em dólares, contudo (quando medidos pelos preços médios de importação dos EUA), caíram mais do que 40 por cento no período 1981-84, em comparação com os níveis prevalecentes em 1979. Esta queda ocorreu integralmente ao longo de 1980, antes da reativação do sistema de quotas do AIC. A partir do final de 1980, os preços mantiveram-se substancialmente estáveis até 1985.

A superprodução mundial foi a razão para esta incompatibilidade. Agindo em conjunto com a Colômbia (e parcialmente usando o espaço

GRÁFICO 18
Produção Mundial de Café



deixado em aberto por Angola), o Brasil conseguiu manter sua quota "histórica" de 30 por cento no novo Acordo Internacional do Café negociado em setembro de 1982. Mas isto foi apenas o resultado de uma boa diplomacia econômica, porque a realidade do mercado era uma outra coisa. Os inúmeros pequenos e médios países produtores de café (na Ásia como na América Central) que receberam quotas irrealisticamente baixas na mesa de negociação do AIC simplesmente começaram a usar o artifício de enviar café para os países não-membros a preços abaixo do mercado, como uma maneira de vender sua produção exportável. Assim, as exportações de café para não-membros chegaram no período 1981-85 a 16,5 por cento do total das exportações dos países produtores. Isto levou a Hungria e Israel a abandonarem o AIC, além de provocar contínuas reclamações de outros países consumidores, crescentemente irritados com a existência dessa estrutura dual de mercados.

Internamente, uma grande dificuldade foi o sistema de quotas individuais de exportação que foi criado em maio de 1981, na expectativa de uma grande safra em 1981/82, como um meio de evitar que os exportadores corressem para embarcar suas disponibilidades antes que se esaurisse a quota brasileira no acordo. As quotas individuais foram inicialmente baseadas no desempenho exportador recente, e isto deu vaza a reclamações tanto dos exportadores menores quanto das cooperativas de produtores, que reclamaram que eles não estavam tendo sua justa fatia do mercado. As cooperativas dos produtores eventualmente conseguiram algumas concessões do IBC em 1982, somente para provocar reclamações das Casas exportadoras que arguíram que o novo sistema para a distribuição de quotas (levando em conta não somente exportações prévias, mas também a disponibilidade de estoques) era-lhes injusto, porque sua atividade não envolvia o carregamento de estoques, e muito favorável para as cooperativas, cujas funções incluíam a manutenção de estoques para seus membros.

Os importadores também estavam incomodados com o sistema de quotas, que eles afirmavam estar restringindo seu acesso ao mercado brasileiro. Finalmente, as Casas exportadoras começaram a protestar contra os contratos de suprimento do IBC com os torradores estrangeiros, sob a alegação de que se tratava de concorrência desleal. Em 1983, Rainho recusou uma proposta de representantes do setor café para substituir as quotas individuais por leilões, principalmente sob a alegação de que estes não eram compatíveis com os

compromissos firmados sob o regime dos contratos-padrões de um ano.

Outra dificuldade derivou-se da inconsistência entre um preço externo declinante e a resistência dos produtores domésticos em aceitar reduções similares nos preços mínimos de garantia. O foco da discussão era o antigo confisco cambial, agora denominado de quota de contribuição sobre as exportações de café, que os produtores argüíam estar sendo paga por eles próprios (em vez de pelos consumidores estrangeiros, como no passado), uma vez que os preços externos brasileiros, sob o regime dos contratos-padrões, haviam se tornado dependentes do comportamento dos preços de Outros Suaves e Robustas e, portanto, não mais dependiam dos preços domésticos pagos aos produtores.

A acomodação desse conflito resultou numa redução substancial na arrecadação da quota de contribuição, levando à emergência, em 1981, de uma quota líquida de contribuição negativa⁸⁷, ie, as exportações de café foram subsidiadas naquele ano. A explicação para isto é que a quota de contribuição era recolhida como uma proporção fixa do preço mínimo de registro, em dólares americanos; mas então os importadores recebiam rebates que se baseavam, por um lado, na diferença entre o preço de registro e os preços observados de Outros Suaves e Robustas; e, por outro, nas quedas de preços observadas posteriormente ao registro. Em 1981, os rebates foram, em média, maiores do que o valor em dólares da quota de contribuição. Em anos posteriores, teve-se o cuidado de fixar o valor máximo dos rebates no nível da quota de contribuição⁸⁸.

A "estratégia da reconquista" estava assim envolta numa panela de pressão de demandas incompatíveis, tanto doméstica quanto internacionalmente, que não explodiu antes do final da década somente por causa da interferência da natureza, primeiro em 1981 com geadas severas em diversas regiões brasileiras, e depois em 1986 com uma grande seca nas novas áreas produtoras do país.

⁸⁷ Vejam-se os dados na *Revista do Comércio do Café*, setembro/outubro de 1990, pág. 23.

⁸⁸ Em 1983-84, uma maxidesvalorização de 30 por cento em fevereiro de 1983 permitiu uma atenuação temporária desse conflito, pois permitiu uma redução do preço de registro (assim reduzindo o valor do rebate), sem se mudar seja o preço mínimo de garantia aos produtores ou a quota de contribuição.

Roberto Campos, com sua aptidão para frases bem feitas, qualificou a geadada de 1981 de "construtiva", porque reduziu a safra de 1982/83 para o manejável volume de 16,2 milhões de sacas, depois da supersafra de 35,4 milhões de sacas de 1981/82. Havia, no entanto, se tornado claro a esta altura que um sistema de produção que dependia das geadas para manter-se em pé não podia sobreviver por muito mais tempo, não fosse por outras razões, porque a geadada de 1981 foi a última a influenciar fortemente a produção brasileira, já que esta, nos anos seguintes, retirou-se definitivamente das regiões e altitudes fortemente sujeitas a geadas.

NOVA REPÚBLICA

Com o dramático fim do regime militar em março de 1984⁸⁹, as pressões reprimidas no mercado do café entraram numa fase de ebulição, porque a elas foi adicionado um novo tema candente: a proposta de extinção do IBC, abertamente defendida pelo novo ministro da Indústria, Roberto Gusmão. Esta foi aparentemente uma das causas para a renúncia em agosto de 1985 do novo presidente do IBC, Karlos Rischbieter, que tinha tomado posse no cargo apenas cinco meses antes⁹⁰.

Através dos anos, o IBC havia de fato se tornado uma burocracia inchada, com cerca de 5.000 empregados⁹¹, freqüentemente protegidos políticos, muitos dos quais com pouco mais a fazer do que vigiar armazéns, o mais das vezes vazios. O IBC certamente precisava de uma substancial reforma administrativa. Mas uma vez admitida essa opção, a observação se tornou inevitável de para que era necessária sua existência, uma vez que as exportações brasileiras de suco de laranja, soja e minério de ferro já tinham valores

⁸⁹ O presidente eleito Tancredo Neves morreu antes de tomar posse, o que significou que o vice-presidente eleito José Sarney, que previamente presidia o partido de apoio aos militares (antes de renunciar ao posto, para ajudar a formar a Aliança Democrática que elegeu Tancredo Neves), tornou-se o primeiro civil a governar o país em 21 anos.

⁹⁰ Rischbieter havia anteriormente servido como ministro da Fazenda (3.1979-1.1980) e disse haver aceitado a presidência do IBC como "um ato de patriotismo".

⁹¹ Números exatos são difíceis de encontrar. Estimativas variam de 6.400 empregados, mencionadas pelo ministro Gusmão na *Revista do Comércio do Café*, de julho de 1985, a 4.300 empregados, mencionados pelo diretor administrativo do IBC na *Revista do Comércio do Café*, de março de 1987.

similares às exportações de café e nenhuma delas se subordinava a qualquer instituto governamental. Duas respostas possíveis eram que um regulador era necessário para administrar o emprego da quota de contribuição e para organizar a produção e exportação do café para fazê-las conformar com as regras do Acordo Internacional do Café. Não é difícil adivinhar qual seria a resposta do setor privado a este raciocínio: elimine-se a quota de contribuição e abandone-se o Acordo Internacional. O IBC foi eventualmente extinto mas isso apenas depois que o presidente Collor tomou posse em março de 1990, quando o Brasil já havia deixado o Acordo e praticamente eliminado a quota de contribuição.

No meio-tempo, contudo, de volta a 1985, o novo governo, sob a pressão de uma taxa de inflação superior a 10 por cento ao mês⁹², considerou que não tinha como financiar a comercialização de uma safra de 30 milhões de sacas, que estava por chegar ao mercado. A solução encontrada não poderia ter desagradado mais ao setor café: baixos preços mínimos de garantia para os produtores, e um programa de retenção para os exportadores tal que, para cada saca exportada, eles teriam que reter duas sacas adicionais por um período de 90 dias. O governo eventualmente atenuou essas decisões, mas elas certamente ajudaram a aumentar a irritação do setor privado com a intervenção oficial no mercado.

No meio da confusão política e administrativa que caracterizou a primeira parte do governo Sarney, a política do café sofreu de uma absoluta incapacidade do governo de definir objetivos de médio prazo ou ao menos poder reagir racionalmente a eventos inesperados de curto prazo.

Assim, o novo presidente do IBC a partir de agosto de 1985, embaixador Carlos Alberto Leite Barbosa, um noviço no setor café, experimentaria uma curta e atormentada administração. Entre outros problemas, seu diretor de comercialização foi criticado por ter assinado apressadamente com os torreadores estrangeiros, em dezembro de 1985, acordos de exportação aparentemente danosos para o país, com o propósito de garantir um desempenho adequado das exportações naquele ano. Com este artifício, o país conseguiu exportar 18,5 milhões de sacas em 1985, mas, segundo avaliações posteriores, à custa de

⁹² Para uma análise das políticas macroeconômicas no período 1985-90, veja-se Modiano (1990).

uma forte perda de receita cambial, em vista dos mecanismos de rebate de preços inscritos naqueles acordos.

Em fevereiro de 1986, os preços mínimos de garantia aos produtores foram aumentados em nove vezes em relação aos níveis fixados em agosto de 1985, para compensar os cafeicultores tanto pelos baixos preços antes prevalentes como por suas perdas com a seca. Se a inflação houvesse continuado com as taxas previamente observadas, tal magnanimidade poderia ser eventualmente absorvida pela economia, mas então, logo depois, o governo decretou o Plano Cruzado, de acordo com o qual todos os preços e salários da economia foram congelados por um período inicialmente indefinido, mas que iria durar até o final do ano.

Naquele mesmo mês, fevereiro de 1986, o IBC já tinha um novo presidente, Paulo Graciano, que se propôs a restringir as exportações e renegociar os contratos existentes, para dar início a uma nova política de valorização externa. Isto foi parcialmente em resposta ao fato de os preços domésticos estarem muito altos e pressionando a inflação, numa fase em que o governo Sarney estava comprometido com a meta de "inflação zero". Um programa de retenção foi criado, de acordo com o qual os exportadores tinham que entregar uma saca de café para o consumo doméstico para cada três sacas exportadas; além disso, os contratos preexistentes de exportação foram cancelados e os registros de exportação, fechados.

A contração dos volumes exportados foi insuficiente para aumentar os preços internacionais, porque outros produtores, particularmente de café Robusta, preencheram o vácuo deixado pelo Brasil. Em meados do ano, sob a pressão de um superávit comercial rapidamente declinante, o ministro da Fazenda Dílson Funaro aprovou uma proposta veiculada pelo ministro da Indústria, José Hugo Castelo Branco, para o uso da política externa do café como um instrumento tanto para aumentar a receita das exportações como para reduzir os preços de venda domésticos. O IBC foi autorizado a executar a Operação Patrícia, proposta por Paulo Graciano, a qual consistia em contratar 18 Casas exportadoras locais para prefinanciar e comprar uma grande quantidade de café Robusta no terminal londrino⁹³, trazendo-a para o país como uma forma de simultaneamente aumentar os preços internacionais e reduzir os preços domés-

⁹³ A meta parece ter sido comprar 1,5 milhão de sacas, das quais algo como 635 mil foram de fato adquiridas.

ticos (ao mesmo tempo, a Colômbia estaria supostamente fazendo compras de Outros Suaves no terminal de Nova Iorque).

No final das contas, uma quantidade insuficiente de café foi comprada, os preços internacionais caíram ainda mais, e o governo deixou de pagar aos exportadores o café que havia adquirido sob contrato. O problema não encontrou uma solução administrativa e as Casas exportadoras eventualmente decidiram processar o governo para obter seu dinheiro de volta⁹⁴.

CHOQUE DE LIBERDADE

Em janeiro de 1987, o IBC já tinha um novo presidente, embaixador Jório Dáuster (1.1987-3.1990), que, com base numa longa experiência com a política do café, finalmente conseguiu dar um mínimo de organização ao setor.

Os contratos de exportação foram banidos, e um sistema de preços mínimos flexíveis de registro de exportações foi adotado, com os preços sendo determinados, para todos os exportadores, de acordo com os preços flexíveis prevalentes dos preços de Outros Suaves e Robustas. Um fundo de Reserva de Defesa do Café (Funcafé) começou a operar, com os recursos de uma quota de contribuição de 36 por cento sobre as exportações de café, e usos restritos à defesa dos preços externos, expansão do consumo e melhoria do cultivo interno. Em outubro de 1987, as cotas do Acordo Internacional do Café foram estabelecidas por dois anos, em vez de somente por um, assim assegurando ao Brasil 28,4 por cento da quota global⁹⁵ (o que não poderia ser justificado, dado o declínio temporário da produção, caso a quota global tivesse sido estabelecida apenas por um ano). Finalmente as quotas individuais de exportação foram restabelecidas, agora

⁹⁴ Para maiores detalhes sobre a Operação Patrícia, veja-se Castelo Branco (1988) e FEBEC (1989).

⁹⁵ Vejam-se os dados em EIU (1991: 37-8).

⁹⁶ O direito de exportar que era periodicamente leiloado deu origem a uma receita adicional para o governo, que parece ter atingido um valor surpreendentemente alto de 30 por cento do total do valor exportado.

⁹⁷ Dáuster também herdou do governo Sarney um Conselho Nacional da Política Cafeeira pobremente concebido, criado em outubro de 1986, e composto por 20 pessoas do setor privado cafeeiro, 10 dos quais representando os produtores. Este conselho estava supostamente a cargo da formulação da política do café a ser executada por um IBC reformado, mas muito

permitindo que uma pequena parcela de 10 por cento do total fosse leiloadada. Uma vez criado esse sistema, os leilões foram sendo progressivamente ampliados, até atingir 100 por cento da cota de exportação do Brasil em outubro de 1988, ponto em que a quota de contribuição foi reduzida para 12 por cento do valor da exportação^{96,97}.

Nem tudo, entretanto, eram flores. Para lidar com o problema de financiar uma safra em 1987/88, Dáuster introduziu um controverso sistema de retenção, de acordo com o qual os exportadores teriam que reter uma saca por 60 dias para cada saca exportada, e além disso antecipar, por ocasião do registro da exportação, o recolhimento de 50 por cento da quota de contribuição. A implantação do sistema de quotas individuais de exportação também causou contínuos conflitos com os exportadores.

A superprodução havia também se agravado, como conseqüência do estímulo adicional à oferta gerado pelos altos preços internos prevalentes desde 1986. Em 1988, já se estimava que o estoque de cafeeiros do país havia atingido a marca de 4,2 bilhões de pés, dos quais 1 bilhão havia sido plantado nos três ou quatro anos anteriores, a maior parte no sul de Minas Gerais, mas também na área do cerrado, estendendo-se do sudoeste de Minas até Mato Grosso do Sul. A terra nessas regiões é da pior qualidade, mas a tecnologia da produção, mais avançada, o que contribui para explicar a extraordinária velocidade da resposta da oferta de café brasileiro neste período.

Em junho de 1989, a recentemente criada Federação Brasileira dos Exportadores de Café (FEBEC) apresentou sua proposta para a comercialização do café⁹⁸, com base nos lemas: "O Brasil não depende mais do café e o mundo não depende mais do café brasileiro". Pedia uma desregulamentação completa do setor, com a intervenção do governo se restringindo ao apoio aos produtores rurais por ocasião de calamidades climáticas ou frustrações de safra. O manifesto da FEBEC terminava solicitando o término do Acordo Internacional do Café.

Logo após esta proposta, em Londres dois campos irreconciliáveis se formaram na negociação de um novo acordo internacional. De um lado, os EUA

previsivelmente tornou-se apenas um corpo cerimonial, que no início de fevereiro de 1989 já tinha deixado de existir.

⁹⁸ Veja-se "Proposta da FEBEC para a comercialização do Café", *Revista do Comércio do Café*, junho de 1989: 9-21.

alinham-se com os produtores de Outros Suaves (América Central), com uma demanda básica: uma quota universal imediata com uma parcela garantida para os produtores de Suaves (supostamente de 48 por cento da quota global). A quota universal significaria que não mais haveria qualquer distinção entre exportações para membros e não-membros. A parcela mínima garantida para os Suaves corresponderia, por outro lado, à mudança na preferência dos consumidores para esta variedade de café, que se havia observado nos últimos quinze anos⁹⁹.

No outro lado da mesa, África, Brasil, Colômbia e Comunidade Européia queriam um período de espera para a introdução da quota universal e um adiamento da discussão sobre a seletividade de quotas de exportação segundo qualidades do café. Um período de espera pareceria de fato ser bastante razoável, porque os não-membros por definição não dispõem de qualquer mecanismo de controle de importações¹⁰⁰. Assim, uma quota de exportação mais ampla (levando em conta o mercado dos não-membros) implicaria essencialmente um aumento da parcela de exportações para os membros, dando um viés para baixo aos preços mundiais do café. Quanto à parcela de mercado garantida para os Suaves, ela pareceria conter a aceitação pelo Brasil de um papel residual no mercado mundial de café, na hipótese plausível de os produtores de Robusta africanos poderem contar com o patrocínio político da CEE para a comercialização nesses países de seus cafés.

Em outras palavras, a proposta dos EUA para a renovação do AIC parecia implicar tratá-lo explicitamente como um instrumento de ajuda externa, à custa do Brasil, com os EUA protegendo a América Central (e a Colômbia, como uma recompensa pela supressão do narcotráfico), e a CEE protegendo seus tradicionais estados clientes na África. Nessas circunstâncias, era de esperar que Dáuster, particularmente com a enfurecida audiência que teria que enfrentar de volta ao país, tivesse considerado que o Brasil não tinha nenhum interesse em participar desse jogo político, sugerindo ao contrário

⁹⁹ Esta mudança de preferências já havia sido detectada em Bacha (1968). A novidade do período mais recente é a mudança contra a variedade Robusta, documentada em Akyiama e Varangis (1990b), num período em que, deve notar-se, o Brasil havia se tornado o segundo ou terceiro mais importante produtor de Robusta do mundo.

¹⁰⁰ As exportações de cafés para os membros do acordo têm que ser acompanhadas por um selo de certificação de origem fornecido pela OIC.

que havia um mercado do outro lado, no qual o país estava disposto a tentar sua sorte, com base em seus 4,2 bilhões de cafeeiros.

Em julho de 1989, Dáuster retornou de Londres ao país com a mensagem que o AIC havia acabado e que o setor café iria agora experimentar um "choque de liberdade", com a supressão do sistema de leilões, a redução para 6 por cento da quota de contribuição, e a manutenção dos preços mínimos de registro de exportação puramente por razões de controle cambial.

Em março de 1990, o presidente Collor, respondendo às demais queixas do comércio cafeeiro, completou a desregulamentação do setor, extinguindo o IBC e fixando em zero o valor da quota de contribuição, enquanto permitia que as exportações fossem livremente registradas.

Após quase um século de estrita regulamentação governamental, o setor café estava finalmente livre para competir. O presidente Collor, sem dúvida "convicto de que a intervenção oficial só poderia aumentar os nossos males", poderia haver repetido a advertência de Joaquim Murinho de exatamente um século atrás, de que na nova economia mundial do café, com a "liquidação e a eliminação dos que não tinham condições de vida", somente sobreviveriam "os mais fortes e mais bem organizados para a luta".

LIÇÕES DO PASSADO



110

O principal objetivo desta monografia foi prover uma breve história da intervenção brasileira no mercado do café, desde seu início em 1906 até seu (aparente) término em 1989. Teve o objetivo adicional de organizar para futuros pesquisadores e agentes do mercado cafeeiro um conjunto de séries estatísticas históricas sobre o café no Brasil e no mundo.

Nossa história começou em meados do século XIX conforme necessário para se entender a intervenção inicial do Brasil no mercado mundial do café. Essa exploração confirmou um ponto de Ocampo (1980): o fato que a economia cafeeira de livre mercado, da segunda metade do século XIX, não somente experimentou flutuações cíclicas muito acentuadas (cuidadosamente estudadas por Delfim Netto, 1979), mas também uma tendência de aumento secular nos preços reais do café, como consequência de um desequilíbrio fundamental entre o dinamismo da demanda e as limitações de resposta da oferta mundial.

Este aumento secular dos preços foi abruptamente interrompido e radicalmente revertido quando o Brasil finalmente conseguiu livrar-se da escravidão, assim abrindo para o cultivo do café a fertilidade do planalto paulista, onde a energia dos empresários locais pôde mesclar-se com o poder da ferrovia e o músculo do imigrante europeu para produzir todo o café que o mundo pudesse querer.

O Brasil iniciou então a famosa política de intervenção no mercado do café, que introduziu a palavra *valorization* na língua inglesa, mobilizou a

imaginação do país, e desde seu início em 1906 tem provocado apaixonados debates políticos e acadêmicos.

SOBRE A VALORIZAÇÃO

Após o amplo cenário, desenvolvido no texto, sobre os diversos estágios da história da valorização brasileira do café, parece apropriado tentar uma avaliação geral. Um primeiro ponto é aquele antigo, que, deixado por si mesmo, o mercado de café tende a gerar ciclos pronunciados de excesso e escassez de produção, de preços altos e baixos. Ao longo do tempo, tais ciclos podem ser que convirjam, mas esta não foi a experiência do século XIX e, de um ponto de vista analítico, dadas as características da oferta de café, não é nada claro que de fato devam convergir¹⁰¹.

Contudo, o ciclo do café não desapareceu desde que o Brasil começou a intervir no mercado em 1906. Ao contrário, a evidência é que esses ciclos se tornaram mais pronunciados; pois a intervenção nos preços prolongou os ciclos de alta e, conseqüentemente, tendeu a requerer cortes mais profundos de produção subseqüentemente (conforme induzidos por menores preços aos produtores, erradicação patrocinada pelo governo ou mero tempo ruim.). Para recapitular, a intervenção paulista na década de 1920 prolongou o período de alta posterior à Primeira Guerra, e causou uma crise de superprodução na década de 1930 muito mais pronunciada do que seria o caso de outro modo. Assim também, a política de defesa da década de 1950 induziu a um aumento extraordinário da produção, que posteriormente requereu um enorme programa de redução da capacidade produtiva. Mais recentemente, as tentativas brasileiras de estender as altas de preços induzidas pela geada de 1975 e a seca de 1985 causaram significativos aumentos de produção, que estão ainda hoje tendo como consequência uma redução de preços muito mais pronunciada do que anteriormente antecipada.

A produção brasileira de café sofreu significativamente com esse padrão cíclico de intervenção. Pois enquanto o Brasil mantinha aberto o guarda-chuva dos preços altos, outros produtores entravam no mercado. Quando a superprodução, no entanto, emergia, em vez de deixar os preços reduzidos expelir os invasores, o governo brasileiro optava por fazer uma forte

¹⁰¹ Sobre isto, veja-se Hickmann (1980).

diferenciação entre os preços mundiais e aqueles pagos aos produtores domésticos, de tal modo que os primeiros eram impedidos de cair tão fortemente quanto necessário para reduzir a produção estrangeira, enquanto que os últimos eram comprimidos para reduzir a produção doméstica. Assim, na década de 1930, pesados impostos recaíram sobre as exportações de café, os quais eventualmente conseguiram induzir os produtores domésticos a erradicar ou abandonar 1/3 do estoque preexistente de cafeeiros. De modo similar, na década de 1960, sob o poder de tributos à exportação e bônus à erradicação, o governo brasileiro conseguiu induzir os cafeicultores a erradicarem praticamente metade de seus cafeeiros.

Como consequência das políticas de valorização, o Brasil conseguiu não obstante fazer o café escapar da maldição de Prebisch (1950), de uma tendência secularmente declinante dos preços relativos dos produtos primários. Um estudo recente do Banco Mundial revela que, para todos os grupos de produtos primários no comércio mundial, *exceto bebidas tropicais*, observa-se uma tendência declinante de preços relativos ao longo do século XX¹⁰². Para as bebidas tropicais, a tendência é ascendente, e isto certamente não é por causa do chá ou do cacau. O Gráfico 7 ilustra não somente que os preços reais do café foram mais altos no século XX do que no XIX, mas também que, a despeito de fortes movimentos cíclicos, a tendência secular dos preços foi claramente ascendente. Particularmente notável é o fato que os preços reais do café no período posterior à Segunda Guerra, quando a intervenção governamental foi mais pronunciada, situaram-se em níveis muito mais altos do que no passado. O custo para o Brasil deste feito é indicado no Gráfico 4: uma tendência secular de declínio de sua participação nas exportações mundiais de café, desde o início do século XX até nossos dias.

É esta última evidência que fez Delfim Netto castigar as políticas brasileiras de valorização, pois elas estariam expulsando o país do mercado cafeeiro. Ele então sugeriu que “a política cafeeira que mais convém ao Brasil não é aquela que procura obter o máximo de dólares por saca a curto prazo, mas aquela que assegura a receita máxima de divisas a longo prazo (Delfim Netto, 1979: 243)”.

Mas será que é isso mesmo? Depois de quase vinte e cinco anos, ainda mantenho o ceticismo expresso em Bacha (1968: 28-9):

¹⁰² Cf. Grilli e Yang (1988). Gonçalves e Barros (1982) confirmam que a tese de Prebisch não é válida para o Brasil.

Poderia à primeira vista julgar-se que uma política ótima de preços seria aquela que maximizasse a seqüência infinita descontada das receitas em dólares das exportações de café... Não há qualquer garantia, entretanto, que os resultados desta maximização fossem compatíveis com o mais amplo e relevante objetivo de maximizar a seqüência infinita descontada do consumo [nacional] global per capita. Pois o setor café é somente uma parte da economia brasileira. E pode muito bem ser que um programa ótimo requeira a maximização de uma seqüência finita dos dólares do café — assim construindo o estoque de capital do setor industrial da economia — e então uma mudança dos recursos domésticos do café para a indústria, daí para sempre.

Concluí, então (Bacha, 1968: 29):

Talvez se manifeste uma preocupação excessiva com a parcela do Brasil no mercado. A manutenção de uma parcela constante requer preços menores. Esses preços menores significam uma redução do influxo de divisas para o país e, assim, uma menor formação de capital no setor industrial. Quando essa escolha entre a parcela no mercado do café e a formação de capital na indústria é reconhecida, não fica de modo nenhum claro que (exceto por 1954) o país teria feito melhor adotando uma política de preços menos rígida durante o período do pós-guerra da Coreia.

Em apoio geral desta posição, deve notar-se que, enquanto a parcela do café se estava reduzindo, a economia brasileira se estava expandindo. De fato, durante 80 anos de política de valorização, de 1900 a 1980, a taxa de crescimento do PIB brasileiro foi de 5,5 por cento por ano em média, provavelmente a mais alta do mundo¹⁰³. Que o país tenha sido capaz disso com suas exportações dominadas por uma bebida tropical cuja produção mundial cresceu historicamente a uma taxa limitada a 2,3 por cento ao ano, conforme se ilustra no Gráfico 18, é um feito difícil de dissociar da capacidade do Brasil de extrair tudo o que pôde desse produto primário.

Mas o debate sobre a política brasileira do café não pode ser deixado onde ele estava quase um quarto de século atrás, porque pesquisas mais recentes indicam que, de fato, o propósito real da defesa do café não era maximizar a capacidade de importar a curto ou longo prazos. Isto porque a defesa do café,

¹⁰³ Cf. IPEA, “Indicadores Antecedentes”, *apud Gazeta Mercantil*, 24.04.1992, pág. 3.

conforme se argüiu no texto, expandindo num tema de Fritsch (1980), parece ter tido um propósito básico: sustentar a estabilidade macroeconômica através da defesa da taxa de câmbio.

O problema que esta perspectiva coloca é sobre os custos e benefícios relativos da política de defesa do café, em relação a uma política de não defesa, que requeriria uma desvalorização da taxa de câmbio.

Quando se considera a propriedade da defesa do café a partir desta perspectiva, outras questões imediatamente se apresentam. Por exemplo: e se, na década de 1920, o Brasil, na ausência da defesa paulista do café, tivesse sido forçado através de desvalorizações cambiais a encontrar um outro substituto (quem sabe a produção algodoeira?) para a perda das exportações de borracha? Ou então: e se, logo após a Segunda Guerra, a taxa de câmbio tivesse sido desvalorizada para acompanhar a libra esterlina, em vez de deixar a carga da defesa do café, junto com controles às importações, a tarefa de sustentar uma taxa fixa de câmbio? Ou ainda: e se, na década de 1950, a proposta de Whitaker para uma taxa flutuante de câmbio tivesse sido adotada, e o Brasil tivesse desde então seguido uma política de crescimento liderada pela diversificação das exportações, em vez de optar, como o fez, por um processo de substituição de importações sem promoção das exportações? Ou ainda: e se, em 1975, em lugar de optar por aprofundar a substituição de importações, o governo Geisel tivesse escolhido desvalorizar a moeda para promover as exportações em resposta ao primeiro choque do petróleo?

Pessoas inteligentes poderão inteligentemente discordar nas respostas a todos esses *e se* (e até mesmo discordar em que todos eles pertençam à mesma classificação!). Meus sentimentos hoje levariam-me a dizer que, sim, o país não seria apenas diferente, mas também melhor (no mínimo, a atividade econômica seria mais igualmente distribuída no território nacional, em vez de estar tão pronunciadamente concentrada em São Paulo). Mas os temas levantados por essas questões não se referem só à política do café, mas também às políticas cambial e de proteção à indústria.

O fato é que, por um longo tempo na moderna história brasileira, a política externa do café e a proteção à indústria estiveram inextricavelmente associadas à política cambial. Uma política de taxa de câmbio fixa não podia ser concebida sem a maximização a curto prazo das receitas de exportação do café e a adoção de controles estritos às importações. Isto foi certamente o caso na década de 1950 e talvez também na de 1920. A opção por uma taxa de câmbio fixa

nesses períodos implicou a adoção de uma política de defesa de curto prazo do café e de proteção à indústria contra as importações; enquanto que a existência das políticas de defesa do café e de proteção industrial sem dúvida facilitou a manutenção de uma taxa de câmbio fixa. Uma alternativa, de uma perspectiva maximizadora da receita cambial a curto prazo, seria taxar as importações de café, reduzir a proteção à indústria e desvalorizar a taxa de câmbio. Mas isso envolveria uma inimaginável economia política, pois seria de esperar que São Paulo lutasse unida contra um curso de política contrariando simultaneamente seus interesses cafeeiros e industriais.

Naturalmente, a alternativa de não taxar as exportações de café, assim simplesmente renunciando à possibilidade de explorar o poder de monopólio do país no mercado, poderia também ser considerada, e isto parece ter constituído a substância da proposta de Whitaker em 1955 para a adoção de uma taxa de câmbio livre, unificada e flutuante¹⁰⁴. Os interesses industriais de São Paulo, no entanto, parecem haver sido suficientemente fortes já em meados da década de 1950 para evitar a adoção de uma política cambial que não discriminasse entre as importações complementares e as concorrentes à produção nacional.

Depois que um sistema de taxas flexíveis de câmbio foi, finalmente, adotado em 1968, com a quota de contribuição do café e as tarifas às importações firmemente estabelecidas, não havia mais razão para misturar a política do café com a política cambial. Assim, os episódios valorizadores de 1976/77 e 1986 somente podem ser entendidos como adjuntos pobremente concebidos de uma política fundamentalmente equivocada de sobrevalorização da taxa de câmbio real.

Hoje em dia, contudo, o café responde por uma parte tão pequena das exportações ou dos impostos do governo que a possibilidade de usar a política externa do produto, seja para manter a taxa de câmbio constante ou aumentar a receita do governo, simplesmente não mais se coloca. A política do café pode agora ser definida de um ponto de vista estritamente setorial, uma vez que o

¹⁰⁴ Não é esta a política que Delfim Netto (1979) parece ter em mente, quando ele sugere a adoção de uma política de preços do café que maximize as receitas em dólares a longo prazo, porque esta maximização não implica preços livres concorrenciais, mas sim uma política monopolista de maximização a longo prazo, que leve em conta não só a resposta inelástica da demanda a curto prazo, mas também a reação da oferta dos concorrentes, bem como os efeitos duradouros dos preços sobre a demanda, por via da formação de hábitos.

setor café já deixou, desde há algum tempo, de ter conseqüências macroeconômicas.

SOBRE O AIC

É desta perspectiva setorial que a opção de reativar o Acordo Internacional do Café deveria idealmente ser considerada, aceitando-se não ser essa uma decisão exclusiva dos interesses cafeeiros, porque o AIC é um tratado entre nações soberanas, assim envolvendo preocupações de política externa do país. Esta monografia não é o lugar apropriado para discutir a posição brasileira em relação ao AIC. O que se segue são assim meras indicações gerais, destinadas a prover uma base analítica para o debate desta posição.

Inicialmente, seria de desejar que, entre as preocupações de política externa, não contassem muito os fatos de o português ser uma língua oficial da Organização Internacional do Café, nem de os representantes brasileiros, naquela organização, serem considerados tão importantes como os americanos.

Outra preocupação igualmente irrelevante pareceria ser com possíveis retaliações, caso o AIC seja extinto por causa da oposição brasileira. Criariam os americanos seu próprio sistema de quotas favorecendo os centro-americanos? Iria a CEE restringir as importações de fora da África? Ou iriam os EUA e a CEE juntar forças para formar um AIC sem o Brasil? É difícil imaginar qualquer dessas hipóteses.

Mais realisticamente, pressões internacionais podem ser colocadas sobre o Brasil para assumir suas responsabilidades internacionais em relação aos países mais pobres dependentes do café. O governo brasileiro deveria aceitar esse desafio, e talvez até mesmo levantar o tema, mas então indicando que um acordo internacional de quotas de exportação é um meio terrivelmente ineficiente de redistribuir renda de países ricos para países pobres¹⁰⁵. A discussão poderia então ser dirigida para a criação de um imposto internacional sobre as importações de café (pelo menos parcialmente em substituição dos impostos sobre o consumo do produto nos países importadores), cujas receitas seriam distribuídas aos países produtores de acordo com uma fórmula que levasse

¹⁰⁵ A literatura sobre o tópico é abundante. Veja-se, por exemplo, Newbery e Stiglitz (1981), Kanbur (1984), Ghosh, Gilbert e Hughes-Hallett (1987).

em conta a renda *per capita* e outros indicadores de pobreza (assim como o progresso na luta contra a pobreza!).

Temas de política externa à parte, estritamente de uma perspectiva setorial o que precisa ser determinado é o grau de competitividade externa do Brasil num mercado livre. Até a década de 1930, o país reinou praticamente sozinho no mercado, e não prestou muita atenção à concorrência estrangeira. Depois disso, em diversas ocasiões, ensaiou adotar uma política agressiva de preços como forma de reconquistar posições perdidas, mas alguma coisa sempre interveio. Em 1939, uma guerra mundial impediu o Brasil de prosseguir sua política de mercado aberto. Em 1955, fatores políticos domésticos forçaram-no a fugir da concorrência internacional. Em 1968, o Brasil conscientemente adotou uma política estratégica de preços, na aparente esperança que uma OPEP do café pudesse ser formada, mas nem as circunstâncias domésticas nem as internacionais deixaram essa idéia prosperar. Em 1980, uma "estratégia de reconquista" foi tentada, mas teve que ser interrompida em função dos distúrbios políticos domésticos de meados da década. Em 1989, finalmente, tomou-se a opção por um mercado desregulado.

Uma pesquisa mundial dos custos de produção do café em 1987/88 (Landell Mills, 1990¹⁰⁶) sugere que o Brasil ainda é competitivo no mercado. Nessa pesquisa, o Brasil aparece como o sexto produtor de custo mais baixo entre 19 nações produtoras de café Arábica. Este resultado é confirmado pelas simulações de Akiyama e Varangis (1989), nas quais o Brasil é um entre oito, de um total de 27 países produtores, que se beneficiariam da existência de um mercado livre de café no período 1990-2000¹⁰⁷.

O Brasil não pode conseguir produzir em grandes quantidades um café tão "suave" como outros países latino-americanos; também não consegue concorrer com os produtores de menores custos de cafés Robustas africanos¹⁰⁸. Mas o Brasil parece ser o único país produtor de café capaz de funcionar

¹⁰⁶ De acordo com informações publicadas em *Carta Cafetera*, um noticioso dos exportadores privados colombianos.

¹⁰⁷ Em seu texto, Akiyama e Varangis contradizem os resultados apresentados em sua Tabela 7, na qual o Brasil claramente aparece ganhando com uma alternativa de mercado livre, o que é como se deveria esperar, dado que o Brasil pertence ao Grupo I em sua classificação, cujos países aumentam suas exportações e receita cambial na ausência de um acordo internacional de quotas.

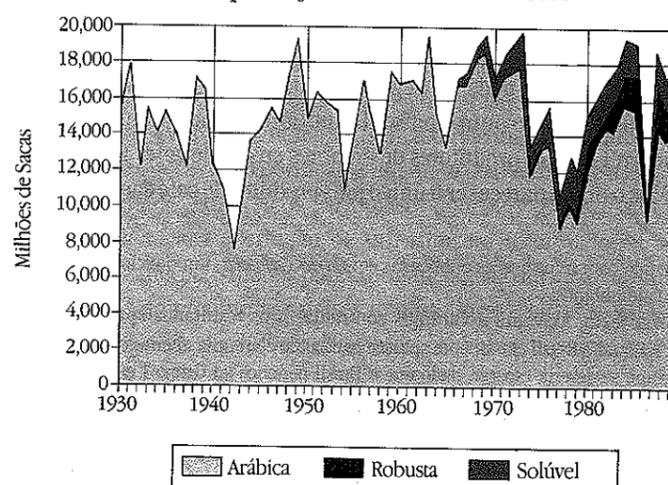
¹⁰⁸ Na pesquisa de Landell Mills, o Brasil aparece como o número 6 em termos de menores custos unitários totais entre 10 produtores de Robusta.

como um *supermercado do café*, oferecendo ao mundo grandes quantidades de uma ampla variedade de tipos de café, capaz de embarcar até 3 milhões de sacas por mês, e, ademais, com uma velocidade de resposta de oferta que é sem par, como recentemente demonstrado pela rápida expansão do cultivo em Minas Gerais e na região do cerrado. Uma indicação da capacidade de diversificação brasileira é dada no Gráfico 19, mostrando a evolução da participação de Arábicas, Robustas e Solúvel nas exportações do país.

A conclusão que se derivaria dessa análise inicial seria, assim, não haver qualquer razão intrínseca para o Brasil estar continuamente perdendo posição no mercado mundial de café. De acordo com este ponto de vista, o problema no passado foi que o café sempre foi posto a serviço de algum objetivo governamental estranho, seja ele o de maximizar a receita de divisas, reduzir o déficit fiscal, ou preencher no último minuto as quotas do AIC, para só mencionar algumas motivações mais dignas. O setor café adaptou-se a este padrão mutante de intervenção governamental, e sempre que pôde, o que aconteceu freqüentemente, usou-o para aumentar seus lucros ou socializar seus prejuízos. Aos cafeicultores brasileiros também freqüentemente se fez perder de vista que havia um mercado competitivo lá fora para ser disputado,

118

GRÁFICO 19
Exportações Brasileiras de Café



não somente porque os armazéns do IBC pareciam capazes de reter uma quantidade ilimitada de qualquer coisa que fosse produzida, como também porque um grande mercado cativo doméstico servia como um conveniente receptáculo para a produção de qualidade não exportável. A intervenção caótica e paternalista do IBC também sem dúvida impediu o comércio exportador do país de modernizar suas práticas de comercialização¹⁰⁹.

Neste ponto de vista, o necessário seria definir uma perspectiva de longo prazo para o setor café, conjuntamente acordada pelo governo, produtores, torradores e exportadores, na qual os interesses dos consumidores brasileiros fosse integralmente levado em conta e o papel do governo envolvesse pouco mais do que apoio financeiro e pesquisa agrícola. Dos exemplos bem sucedidos das agroindústrias de soja e suco de laranja, a linha mais promissora de desenvolvimento pareceria ser aprofundar uma perspectiva de *agribusiness* para o setor, na qual, com base nas vantagens oferecidas por uma ampla rede de comércio e um grande mercado doméstico, os agentes privados capacitariam-se para adaptar-se rapidamente às circunstâncias internacionais em mutação, possivelmente através do desenvolvimento de grandes corporações de propósitos múltiplos e verticalmente integradas.

Uma preocupação referir-se-ia às instabilidades de mercado provocadas pelo ciclo de dois anos, as mudanças climáticas e o período de gestação do cafeeiro. Outra, à necessidade de aprofundar o uso de tecnologias industriais para melhorar a qualidade do café brasileiro, como uma compensação para as deficiências do manejo manual do produto nas fazendas. Para ajudar a resolver esses problemas, através de tecnologias modernas de processamento e técnicas avançadas de manejo de estoques, grandes corporações integradas pareceria ser parte de uma solução para o futuro do setor.

Deste ponto de vista, a melhor posição para o setor brasileiro do café, a longo prazo, seria manter o AIC inativo.

Em contraste com esta avaliação otimista, está a evidência de que, desde que o AIC foi suspenso, os preços em dólares do café caíram dramaticamente, situando-se hoje, em termos reais, nos seus mais baixos níveis histó-

¹⁰⁹ Esta parece ser a razão por que Andrade Pinto numa entrevista na *Revista do Comércio do Café*, de setembro de 1989, afirma que os exportadores brasileiros, descapitalizados e operacionalmente obsoletos, não estariam preparados para enfrentar um mercado internacional livre para o café.

119