

A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD).

1538 17373
51272

NAO CIRCULA

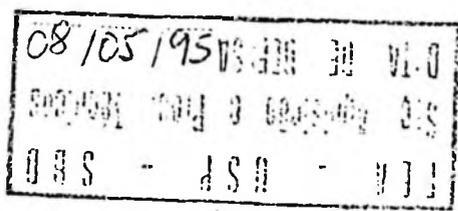
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**A RACIONALIDADE ECONÔMICA DA REGULAMENTAÇÃO
NO MERCADO BRASILEIRO DE CAFÉ**



Maria Sylvia Macchione Saes

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Elizabeth Maria Mercier Querido Farina



**Tese apresentada à Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da Universidade de
São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Economia**

São Paulo, março de 1995

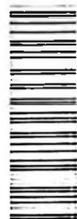
71912

Resumo

Este trabalho analisa a lógica da regulamentação/desregulamentação do mercado cafeeiro sob a ótica do produtor líder: o Brasil. Parte-se do exame da literatura enfocando três abordagens da motivação à regulamentação: a. por *interesse público*, que enfatiza a intervenção com o objetivo de corrigir as falhas de mercado; b. por *grupos de interesse*, que supõe a regulamentação como resultado da demanda de grupos de poder que almejam políticas específicas; c. pela *interação de interesses públicos e privados*, na qual a regulamentação teria a função de acomodar as barganhas econômicas. Estes enfoques se mostraram incapazes de explicar de maneira isolada a racionalidade econômica da regulamentação, ao longo de todo o processo de intervenção do Estado no mercado cafeeiro. Observa-se que a regulamentação assumiu um caráter funcional ao harmonizar as demandas do setor cafeeiro com as políticas de coordenação e planejamento sob a perspectiva macroeconômica. A análise realizada conduz à conclusão que, pela necessidade de dar consistência às políticas regulatórias, o Estado passou a coordenar todo o sistema agroindustrial do café (agricultura, indústria de transformação e distribuição/consumo). A ação sistêmica, no processo de regulamentação, decorreu da constatação de que os resultados das políticas voltadas para áreas específicas estabeleciam complexas redes de ações e reações nos demais segmentos a elas relacionadas. Conclui-se, ademais, que o efeito da cartelização do mercado foi um dos principais fatores que desencadeou a crise cafeeira mundial, culminando com a desregulamentação.

T338.17373 S127r

T71912



20600041563 - S



Powered by MidProStar - www.inpropress.com.br

Abstract

This work analyses the regulation/deregulation logic of the coffee market, from the point of view of the leadership producer: Brazil. It starts by examining the literature focusing on three approaches concerning the motivation to regulation: a. *public interest*, which emphasizes the intervention aiming to correct the market failures; b. *actions of interest groups*, which assumes the regulation to be a result of power groups demands that aspire specific policies; c. *interaction of public and private interest*, which the regulation would have the function of accommodating economic bargains. These approaches are confronted with the history of the evolution of the Brazilian State intervention in the coffee market and we can infer that neither these theories can explain the whole process of the regulation. The analyses may lead to the conclusion that, throughout the intervention process, the regulation assumed a functional character, harmonizing the coffee sector demands with the coordination and planning policies in a macroeconomic perspective. It is observed that in order to give consistence to the regulating policies, the State turned to coordinate the whole coffee agribusiness (agriculture, industry and distribution/consumption). The systemic action in the regulation process arose from the evidence that the results of policies towards specific market features established complex networks of actions and reactions in the other related segments. It also concludes that the effect of the market cartelization was one of the main factors that evolved the world coffee crisis culminating with the deregulation.

Agradecimentos

Desejo expressar o meu reconhecimento às seguintes pessoas e instituições lembrando, no entanto, que as imperfeições deste trabalho são de minha total responsabilidade.

Inicialmente gostaria de agradecer à Dra. Elizabeth Maria Mercier Querido Farina, pela sugestão do tema de pesquisa e por ter me proporcionado, por meio do PENSA, a possibilidade de participar de um estudo sobre *O Sistema Agroindustrial do Café* colocando-me em contato direto com o meu objeto de pesquisa. Agradeço também pela sua inestimável assistência e orientação prestadas durante toda a fase de elaboração da tese.

Quero manifestar um agradecimento especial aos agentes do sistema cafeeiro pela disposição de fornecer informações valiosas para a pesquisa de campo.

Sou particularmente grata aos Professores Decio Zylbersztajn, Fernando Homem de Melo e José Juliano de Carvalho Filho pelas críticas e sugestões oferecidas ao trabalho, as quais procurei incorporar à versão final.

Agradeço também os colegas do IPE e em particular aos companheiros do GEC (Grupo de Estudo de Contratos), Nelson e Paulo pela leitura atenta, idéias e opiniões. A Vera que colaborou com apoio, críticas e principalmente incentivo. E, ao Márcio que me deu indicações importantes na elaboração dos gráficos.

À Eny Elza Ceotto pelo seu trabalho de revisão que muito contribuiu para a qualidade da versão final.

Não poderia deixar de registrar um agradecimento especial aos familiares: aos meus pais Paschoal e Erini, responsáveis pela minha formação; ao Dudu e Marta pela assistência noturna na resolução de problemas computacionais; ao Flávio pelo seu carinho e principalmente pela sua inesgotável paciência, e ao Xixo, Bibi e Paulinha por terem suportado com um super bom humor os meus maus humores.

Por fim, gostaria de destacar os agradecimentos ao IPE/FEA/USP e ao CNPq pelo apoio financeiro.

Sumário

| | |
|--|------------|
| Introdução | 1 |
| Capítulo 1 - Principais marcos teóricos da regulamentação dos mercados | 5 |
| 1.1 Teoria econômica da regulamentação por “interesse público” | 6 |
| 1.2 Teoria econômica da regulamentação por “grupos de interesse” | 11 |
| 1.3 Neocorporativismo: a regulamentação por interesses privados e públicos | 15 |
| Capítulo 2 - Racionalidade econômica da regulamentação brasileira no mercado cafeeiro | 20 |
| 2.1 Regulamentação do setor cafeeiro: da origem a 1929 | 21 |
| 2.1.1 As demandas por regulamentação | 28 |
| 2.1.2 Primeiras intervenções no mercado cafeeiro: 1906 a 1924 | 28 |
| 2.1.3 Defesa Permanente e o surgimento da primeira agência reguladora: 1924 a 1929 | 30 |
| 2.1.4 Racionalidade econômica da intervenção na República Velha | 33 |
| 2.2 Regulamentação do setor cafeeiro: 1930 a 1950 | 37 |
| 2.2.1 Criação do Departamento Nacional do Café (DNC) | 38 |
| 2.2.2 Racionalidade econômica da política cafeeira no primeiro governo Vargas | 42 |
| 2.3 Regulamentação do setor cafeeiro: 1951 a 1989 | 45 |
| 2.3.1 O IBC (Instituto Brasileiro do Café) e a regulamentação internacional | 47 |
| 2.3.1.1 IBC na coordenação do sistema cafeeiro | 53 |
| 2.3.1.2 Regulamentação externa e os Acordos Internacionais do Café (AIC) | 55 |
| 2.3.2 Racionalidade econômica da política cafeeira de 1951 a 1989 | 64 |
| 2.3.2.1 Estratégia do produtor líder no mercado internacional de café | 68 |
| Capítulo 3 - Efeitos da regulamentação no sistema agroindustrial do café | 79 |
| 3.1 O segmento produtor rural | 82 |
| 3.2 O segmento industrial nacional: torrefação e moagem e solúvel | 96 |
| 3.2.1 A indústria de torrefação e moagem | 96 |
| 3.2.2 A indústria do solúvel | 106 |
| 3.3 O segmento de distribuição e consumo | 114 |
| Capítulo 4 - A desregulamentação e a reorganização do mercado cafeeiro | 126 |
| 4.1 Determinantes da desregulamentação | 126 |
| 4.2 Nova conjuntura e perspectivas para o mercado nacional | 137 |
| 4.2.1 A polêmica sobre os AICs e a competitividade do sistema cafeeiro nacional | 138 |
| 4.2.2 Os novos arranjos institucionais e as organizações de interesses privados | 147 |
| Conclusão | 151 |
| Bibliografia | 158 |

Índice de Gráficos

- 2.1 - Evolução da Produção e Exportação Brasileira de Café (milhares de sacas de 60 kg), 1900 - 1930 34
- 2.2 - Evolução dos Preços Médios do Café Importado pelo Mercado Americano (cents/lb) (US\$ de 1990), 1889 - 1930 35
- 2.3 - Evolução da Produção e Exportação Brasileira de Café (milhares de sacas de 60 kg), 1931 - 1960 52
- 2.4 - Evolução dos Estoques de Café na Abertura do Ano: Mundo e Brasil (milhares de sacas de 60 kg), 1968 - 1991 66
- 2.5 - Evolução do Relativo de Preço: Recebido pelo Produtor/ Exportado, 1953 - 1989 67
- 2.6 - Evolução dos Preços Médios do Café Importado pelo Mercado Americano (cents/lb) (US\$ de 1990), 1889 - 1991 71
- 2.7 - Evolução da Posição Relativa (%) dos Produtores de Café no Mercado Mundial (média móvel 5 anos), 1930 - 1992 72
- 2.8 - Evolução das Receitas de Exportação Brasileira de Café (mil US\$), 1901 - 1991 73
- 2.9 - Evolução do Relativo do Índice de Preço: Recebido pelo Produtor de Café/ Recebido pela Agropecuária (Brasil), 1966 - 1993 76
- 3.1 - Participação do Brasil na Produção Mundial de Laranja, Soja, Cana-de-Açúcar e Café (%) 83
- 3.2 - Evolução da População Cafeeira no Brasil (milhares de pés), 1965-1989 83
- 3.3 - Evolução da Relação População Cafeeira/Área Colhida (pés/ha) (média móvel 5 anos), 1960-1991 87
- 3.4 - Evolução da Produtividade da Lavoura Cafeeira (kg/ha) (média móvel bianual), 1950-1991 88
- 3.5 - Preços Médios do Café Torrado e Moído no Varejo - Brasil (US\$/kg), 1940-1991 97
- 3.6 - Evolução dos Preços Médios do Café: Torrado e Moído e Solúvel, no Atacado, no Mercado Americano (US\$/kg), 1982 - 1992 110
- 3.7 - Evolução das Exportações Brasileiras de Café Solúvel (milhares de sacas de 60 kg de café verde), 1976 - 1992 112
- 3.8 - Consumo de Café por Tipo: Torrado e Moído, Solúvel e Descafeinado, no Mercado Americano (xícara por pessoa/dia), 1960 - 1991 116
- 3.9 - Preços do Café Torrado e Moído no Varejo, no Mercado Americano (US\$ de 1985), (US\$/kg), 1960 - 1990 120
- 3.10 - Evolução do Relativo de Preço de Café Importado/Atacado, no Mercado Americano, 1958 - 1991 121
- 4.1 - Evolução das Receitas Brasileiras de Exportação de Café sobre as Receitas Totais Exportadas, 1960 - 1991 135
- 4.2 - Evolução das Médias dos Preços de Café no Mercado de Nova York (cents/lb) (US\$ de 1985), 1982 - 1992 136

| | |
|--|-----|
| 4.3 - Evolução da Taxa de Câmbio Real: Moeda Nacional/Dólar (1985 = 1), 1988 - 1992 | 142 |
| 4.4 - Evolução do Valor das Exportações de Café Brasil e Colômbia (US\$ bilhões 1990), 1950 - 1991 | 146 |

Índice de Tabelas

| | |
|---|-----|
| 3.1 Participação dos Principais Estados Produtores de Café na Produção Total e Índice de Produtividade (média móvel bianual - Kg/área colhida) | 86 |
| 3.2 - Porcentagem dos Estabelecimentos Produtores de Café, nos Estados de Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Espírito Santo, Segundo a Tecnologia Aplicada na produção (%) | 90 |
| 3.3 Participação da Produção (%) e Produtividade (ton/área colhida) de Café por Estratos de Área - Brasil | 91 |
| 3.4 - Destino da Produção dos Estabelecimentos Produtores de Café (%) - Brasil | 92 |
| 3.5 - Evolução dos Preços de Garantia do Café Brasileiro - Sacas de 60 kg (preços constantes US\$ de 1990) | 93 |
| 3.6 - Capacidade Produtiva da Indústria de Torrefação e Moagem, Segundo Número de Empregados (amostra - 1992) | 100 |
| 3.7 - Características Estruturais da Indústria de Torrefação e Moagem | 101 |
| 3.8 - Características Estruturais da Indústria de Torrefação e Moagem, Segundo Número de Empregados - 1985 | 102 |
| 3.9 - Evolução da Relação de Concentração (C) na Indústria de Torrefação e Moagem, Segundo a Quantidade Produzida | 104 |
| 3.10 - Características Estruturais da Indústria de Solúvel | 108 |
| 3.11 - Preço Médio do Café Robusta (R) no Mercado Internacional, do Café Solúvel (S) Exportado pelo Brasil (US\$/saca) e Relação de Preços Solúvel/Robusta (S)/(R) | 109 |
| 3.12- Exportações Brasileira de Café Solúvel por Principais Mercados (1.000 t) | 103 |
| 3.13 - Consumo Total e Per Capita de Café no Brasil (1960 a 1989) | 115 |
| 3.14 - Consumo Per Capita de Bebidas, no Mercado Americano (litros) | 116 |
| 3.15 - Consumo de Bebidas Quentes na Europa 1984 - 1988 (1 000 toneladas) | 117 |
| 3.16 - Venda no Varejo de Bebidas Quentes Moeda Nacional/Milhões (preços constantes de 1984) | 118 |
| 3.17 Preço Médio de Importação de Café- EUA (FOB) cents/lb. (US\$ constante de 1990) | 119 |
| 3.18 - Principal Instrumento de Concorrência, Segundo Canal de Distribuição | 123 |
| 3.19 - Clientes mais Importantes (%), por Estratos de Número de Empregados | 124 |
| 3.20 - Locais de Compras de Café Moído nas Áreas Metropolitanas | 124 |
| 4.1 - Média das Exportações de Café (em 1.000 scs de 60 kg) e Participação das Receitas de Exportação de Café no Total Exportado (média de 3 anos) por País | 130 |
| Tabela 4.2- Índice de Superprodução: Produção Mundial sobre Consumo Mundial de Café (1970/71 a 1990/91) | 134 |
| 4.3 - Custo de Produção (US\$), Produtividade (kg/ha) e Participação no Mercado (%) dos Principais Produtores Mundiais de Café | 141 |

Abreviaturas

| | |
|-----------|---|
| ABIC | Associação das Indústrias de Café |
| ABICS | Associação das Indústrias de Café Solúvel |
| AIC | Acordo Internacional do Café |
| APPC | Associação dos Países Produtores de Café |
| CBC | Comitê Brasileiro do Café |
| CNC | Conselho Nacional do Café |
| CNPC | Conselho Nacional de Política Cafeeira |
| COLA | Comissão de Organização da Lavoura |
| Cooabriel | Cooperativa Agrária dos Cafeicultores de São Gabriel |
| DENAC | Departamento Nacional do Café |
| DNC | Departamento Nacional do Café |
| FARESP | Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo |
| FDPE | Fundo de Defesa dos Produtores de Exportação |
| FDPA-C | Fundo de Defesa dos Produtores Agropecuários-Café |
| FID | Fundo Internacional de Diversificação |
| GERCA | Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura |
| IAA | Instituto do Açúcar e do Alcool |
| IAPAR | Instituto Agrônomo do Paraná |
| IBC | Instituto Brasileiro do Café |
| IPDPC | Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café |
| OIC | Organização Internacional do Café |
| PRRC | Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais |
| SPA | Sociedade Paulista de Agricultura |
| SRB | Sociedade Rural Brasileira |
| SUMOC | Superintendência da Moeda e do Crédito |

Introdução

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

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

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

Neste trabalho propõe-se a analisar a lógica do processo que levou o Brasil, como líder de mercado, a patrocinar, durante mais de meio século, a política de sustentação de preços no mercado internacional, mesmo que tal política tenha tido como uma das principais conseqüências a queda da participação brasileira no mercado mundial, e os motivos que determinaram o fim do processo de regulamentação do mercado cafeeiro tanto no âmbito nacional como internacional, em 1989. Ou seja, entender a racionalidade econômica da regulamentação e da desregulamentação do mercado cafeeiro, sob a ótica do Estado brasileiro, é o principal objetivo deste trabalho.¹

O mercado cafeeiro constitui um objeto de grande relevância para o exame da questão da regulamentação, tanto pelo aspecto tempo, - a intervenção perdurou quase um século, - como pela sua dinâmica, pois ao perseguir seus objetivos a regulamentação, que se iniciou na órbita da comercialização, acabou coordenando todo o sistema cafeeiro (produção rural, indústria de transformação e distribuição/consumo). A coordenação dos segmentos do mercado cafeeiro nacional pelo Estado não só determinou a dinâmica particular de cada um destes segmentos como condicionou o desempenho e a dinâmica do mercado externo. O entendimento, pelos formuladores da política cafeeira, de que os resultados de políticas voltadas para áreas específicas implicavam ações e reações nos demais segmentos a elas relacionadas, conduziu-os a uma ação sistêmica. Portanto, gradativamente o Estado passou a coordenar os vários segmentos do sistema cafeeiro, que utilizando de mecanismos cada vez mais sofisticados procuravam dar consistência às políticas e a seus resultados, possibilitando que a regulamentação se prolongasse por décadas.

A busca da racionalidade econômica da regulamentação do mercado remete à discussão da literatura, que nestas duas últimas décadas têm apresentado novas abordagens motivadas principalmente pelo processo de desregulamentação dos mercados em âmbito mundial. Historicamente, a teoria da regulamentação originou-se com a abordagem clássica, que justifica a regulamentação pelo interesse público, ou seja, com o objetivo de corrigir as falhas de mercado.

¹ Embora se reconheça que a intervenção do Estado contenha aspectos que ultrapassam a argumentação econômica, o objetivo do trabalho está limitado ao âmbito desta justificativa.

visando aumentar o bem-estar da sociedade. Sob esta ótica, entende-se que o Estado age desinteressadamente em busca da eficiência dos mercados, de forma a levar a economia a uma situação ideal (ou próxima) de mercado competitivo. Um segundo enfoque, desenvolvido na década de 70, argumenta que a regulamentação seria resultado da demanda de grupos de interesse, que objetivam políticas favoráveis, como a elevação de preços e a diminuição do número de competidores. Uma terceira linha de investigação, fora do *mainstream* da teoria microeconômica, supõe que a regulamentação surge pela interação de interesses privados e públicos. Esta visão sugere o caráter funcional das relações entre o Estado e as organizações de interesse na acomodação das barganhas econômicas.

Metodologicamente, o procedimento que se adotará para o entendimento da racionalidade econômica da regulamentação/desregulamentação será: a. examinar as controvérsias teóricas da literatura à luz da experiência do processo de intervenção histórica; b. analisar os efeitos da política cafeeira no sistema agroindustrial do café, de forma a compreender os determinantes da desregulamentação.

No capítulo 1, examina-se a literatura sobre a motivação à regulamentação com o propósito de definir alguns marcos de referência. No capítulo 2, desenvolve-se uma breve retrospectiva da regulamentação no setor cafeeiro nacional, discutindo as principais linhas de interpretação da motivação à regulamentação examinadas no primeiro capítulo. O capítulo 3 apresenta os principais resultados dos efeitos da coordenação do Estado no sistema cafeeiro nacional (setor rural, indústria de torrefação e moagem e solúvel, distribuição/consumo). O capítulo 4 analisa a desregulamentação e as perspectivas que se desenham ao mercado cafeeiro sem a regulamentação interna e externa.

Finalmente, é interessante observar que o estudo em questão teve início nos primórdios da década de 90, logo após o processo de desregulamentação em que havia uma completa desestruturação do setor cafeeiro, tanto em nível mundial como interno. Os baixos preços e as pressões dos países produtores, no sentido da reativação dos AICs, aliados à intransigência brasileira de não aceitar reduções em sua participação no mercado, e à americana, segundo a qual

não seriam ativados acordos sem que fossem aceitas as suas condições, levavam à previsão de que algum tipo de acordo poderia ser realizado levando em conta apenas os países produtores. Em 1993, realmente foi criada a APPC (Associação dos Países Produtores de Café) cujo objetivo era restringir a oferta para forçar a recuperação dos preços do café no mercado internacional. Este quadro tornou-se mais complexo em junho de 1994, quando uma grave geada ocorreu na lavoura brasileira, pressionando vigorosamente os preços para cima. Devido à importância destes acontecimentos, não se poderia concluir o trabalho sem mencioná-los, embora a instabilidade da lavoura cafeeira esteja presente em toda a análise e, naturalmente, no cenário que se delineava.

Capítulo 1 - Principais marcos teóricos da regulamentação dos mercados

Para efeito analítico, pode-se destacar três abordagens distintas sobre a motivação para a regulamentação dos mercados. A primeira corresponde à concepção clássica, que enfatiza as ações regulatórias com o objetivo corrigir as falhas de mercado, no esforço de impedir decisões contrárias ao “interesse público”. A segunda associou-se ao fenômeno da desregulamentação, principalmente nos Estados Unidos, a partir de meados da década de 70. A tentativa de prover uma abordagem alternativa à visão tradicional deu origem a um corpo teórico de análise, dentro do arcabouço metodológico marginalista, que se convencionou chamar de teoria da regulamentação por “grupos de interesse”. Contendo uma série de distintos enfoques, esta vertente teórica tem em comum a premissa de que a motivação para a regulamentação não é a eficiência econômica, mas a pressão de ações de grupos de poder, que almejam produtos da regulamentação, como: subsídios, controle de entrada de novas firmas, proteção tarifária, entre outros.

Paralelamente, percorrendo rumos menos ortodoxos em termos marginalistas, a literatura sobre a motivação para a regulamentação sugere uma terceira abordagem, que considera a regulamentação como uma interação de interesses privados e públicos que, em última instância, seria funcional na acomodação de barganhas econômicas e no desenvolvimento de uma nova ordem social capitalista.

O objetivo deste capítulo é, portanto, examinar, por meio de algumas contribuições da literatura econômica da Teoria da Regulamentação,¹ a motivação para a regulamentação dos mercados, de forma que se possa obter subsídios à análise da intervenção do Estado brasileiro no mercado cafeeiro. O capítulo está organizado em três partes, segundo os enfoques teóricos da regulamentação: por “interesse público”; “por grupos de interesses” e por interesses privados e públicos.

¹ A discussão da regulamentação por “interesse público” e por “grupos de interesses” baseiam-se principalmente nos trabalhos de Peltzman (1989) e Noll (1989a), que realizam uma excelente resenha crítica sobre a evolução dos modelos que contemplam a atuação do Estado sobre os mercados.

1.1 Teoria econômica da regulamentação por "interesse público"

Até os anos 70, a intervenção do Estado no domínio econômico nas sociedades capitalistas era teoricamente justificada com o objetivo normativo ou prescritivo de corrigir as falhas de mercado. Segundo a teoria clássica da regulamentação, as falhas de mercado seriam responsáveis pelo desvio da economia de seu caminho natural de equilíbrio competitivo, impedindo a perfeita alocação dos recursos e conduzindo-a a apresentar um desempenho relativo subótimo da função de bem-estar social. Assim, agindo em favor do interesse público, a regulamentação procuraria alcançar as condições de concorrência perfeita, isto é, de eficiência econômica, diminuindo a diferença entre preço e custo marginal que poderia existir. Monopólio natural, externalidades e informações assimétricas e imperfeitas constituir-se-iam nos principais objetos de intervenção do Estado segundo os padrões normativos de racionalidade da regulamentação.

Historicamente, os primeiros mercados a serem focos de programas de regulamentação foram os monopólios naturais. O monopólio natural surge no contexto de significativa subaditividade de custo,² isto é, em situações onde um produto (ou serviço), por considerações técnicas, é produzido com menores custos ou maiores benefícios líquidos, se for ofertado por uma única firma (no caso extremo) ou por um número limitado. Ocorre, no entanto, que a ausência de concorrência não garante que os consumidores se beneficiem dos custos menores, pois o monopolista possui a capacidade de limitar o produto e de elevar o seu preço acima do nível de concorrência. Então, a intervenção se justificaria para substituir as forças do mercado, impedindo o abuso do poder de monopólio e a perda do peso-morto³ num mercado onde há ausência de concorrência. A regulamentação econômica ou a operação de empresas estatais teriam a função de possibilitar a utilização das vantagens da eficiência técnica do monopólio sem permitir o abuso do poder econômico. Exemplos de monopólio natural, comumente citados na literatura, são: serviços de telefonia, distribuição de gás, eletricidade, fornecimento de água, estradas de ferro nas áreas metropolitanas etc.

²Originalmente, o monopólio natural pressupunha apenas a existência de economias de escala. Na década de 70, o conceito de subaditividade de custos (o custo da produção conjunta é menor do que da produção especializada) foi incorporado na análise do monopólio natural para abranger o fenômeno das firmas multiprodutos.

³O peso-morto se deve porque os preços se desviam dos custos marginais. Quando um monopolista aumenta o seu preço, o valor da perda do consumidor é superior ao do ganho do monopolista em termos de receita, isto é, tem-se uma redução líquida do excedente apropriado por cada um dos agentes econômicos.

As externalidades, consideradas um segundo motivo para a regulamentação, ocorrem quando a produção ou o consumo de um bem impõe custos (ou benefícios) sobre uma terceira parte não envolvida diretamente na transação (passando a fazer parte de sua função utilidade), e estes efeitos não são suportados por quem os impõe. Deste modo, o mecanismo de mercado sem restrições conduz à ineficiência, pois não consegue transmitir todas informações dos custos e benefícios contidos neste bem. As externalidades têm sido utilizadas para justificar a regulamentação dos chamados bens públicos e a regulamentação ambiental.

A informação assimétrica e imperfeita, o terceiro argumento para a regulamentação, está presente quando alguns agentes econômicos envolvidos numa mesma transação possuem maior quantidade ou melhor qualidade de informações (informação assimétrica) e/ou há dificuldades de avaliar adequadamente todas as informações e/ou quando o custo de coletar as informações para uma das partes é muito elevado (informação imperfeita). Tanto a informação assimétrica quanto a imperfeita podem levar a decisões incertas no mercado de bens, de serviços e de trabalho. Nestes casos, a regulamentação com o aumento da oferta de informações e a exigência de um padrão mínimo reduziriam as incertezas sobre as consequências das decisões de mercado e protegeria os participantes desinformados contra maus resultados, providenciando ganhos de eficiência (Noll, 1989a). A regulamentação no setor financeiro, como também na comercialização de alimentos, remédios etc. se justificaria para coibir que uma das partes se valha de informações para auferir vantagens sobre a outra.

Noll (1989a) cita duas outras razões para a regulamentação, constantemente invocadas em discursos políticos: a renda derivada da escassez e a competição predatória.

A renda derivada da escassez constitui-se do excedente do produtor que aparece em mercados menos eficientes (não concorrenciais) com o deslocamento para esquerda da curva de oferta da indústria. Usualmente, argumenta-se que o efeito da renda derivada da escassez é socialmente indesejável em termos de distribuição. A proposta da regulamentação da indústria de gás e óleo, como uma forma de remover este tipo de renda, principalmente dos produtores de baixo custo, e o controle da renda residencial, que visa impedir o desalojamento de pessoas de baixa renda, são exemplos deste fenômeno.

A competição predatória ocorre quando, numa indústria, há a ausência de equilíbrio competitivo estável e esta instabilidade exige que produtores e consumidores assumam altos riscos desnecessários, produzindo um resultado ineficiente. No mercado agrícola, por exemplo, a concorrência predatória decorre da instabilidade sazonal da produção, agravada pelas inelasticidades da demanda e da oferta no curto prazo, características deste mercado. Neste caso, a regulamentação teria o papel de proteger os produtores agrícolas das incertezas provocadas pelas intempéries climáticas, assegurando-lhes garantia de preços com a formação de estoques (*buffer stocks*), visando a estabilização do mercado. O comportamento do mercado cafeeiro e ação monopolista dos comerciantes exportadores, no começo do século, poderia justificar uma política de intervenção por esta falha de mercado, como se verá no capítulo 2.

Na verdade, outros motivos também são levantados para justificar a intervenção do Estado sob a perspectiva do "interesse público". Por exemplo, com objetivos distributivos o governo pode ser levado a subsidiar ou criar programas de saúde, e com a intenção de incentivar o desenvolvimento industrial podem surgir programas de proteção a indústrias infantis (Noll, 1989a).

A partir dos anos 30, após a grande depressão, a instabilidade econômica e o argumento da necessidade do Estado combater os ciclos recessivos acabaram justificando o aumento da intervenção e da participação do Estado nas economias capitalistas. Segundo Friedman (1977: 41) "*o 'emprego total' e o 'crescimento econômico' constituíram nas últimas décadas as principais justificativas para a dilatação da intervenção do governo nos assuntos econômicos*".⁴ Assim, as constantes transformações, como também as crises, das economias modernas teriam conduzido ao crescimento do intervencionismo do Estado. Como coloca Peltzman (1989), durante as décadas de 60 e 70 a teoria da regulamentação por "interesse público" se vê diante de uma lista infundável de genuínas falhas de mercado e o que antes era exceção tornou-se regra e a economia se defronta agora com as mais diversas agências governamentais.⁵

Também no Brasil, a crescente constatação das distorções existentes na economia moderna e a influência da retórica normativa intervencionista, do pós-guerra, refletiram na Constituição, que passou a atribuir ao Estado a competência de

⁴ Peltzman (1988), estudando a participação dos gastos do governo com relação ao PNB, desde o início do século, observa que nos países desenvolvidos esta relação aumentou 3 a 4 vezes.

⁵ Como ironiza Peltzman: "*To be sure, a good economist needs no more than fifteen minutes notice to produce a market failure to 'explain' any of these interventions.*" (1989: 17)

intervir na economia sempre que fosse demonstrada a ineficácia da atividade privada. Conforme o artigo 163 da Constituição Brasileira, Emenda de 1969:

"são facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais." (apud Ferraz Júnior, 1985: 73)

Na opinião de Ferraz Júnior (1985: 74), na leitura do texto constitucional brasileiro o Estado representa *"o foco do poder centralizador, resultante do balanço entre os diversos conflitos de interesses sociais e econômicos e a corporificação de certos ideais de justiça e de interesse público, de acordo com a idéia de comunidade como um todo."* Portanto, segundo a Constituição, tornou-se direito do Estado, arbitrar, intervindo toda vez que a eficiência for reduzida ou quando não são alcançados os objetivos político-econômicos da sociedade. Na Constituição promulgada em 1998, no art. 171, parágrafo 1º, que dispõe sobre a empresa brasileira de capital nacional, destaca-se: *"conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades estratégicas para a defesa nacional ou imprescindível ao desenvolvimento do País."*

Assim, no Brasil, como se observa nas sociedades de industrialização tardia, o Estado, além de atuar na correção das disfunções citadas anteriormente, tornou-se um agente de promoção do desenvolvimento. O Estado assumiu, por conseguinte, novas tarefas: investir no setor produtivo e proteger, por meio de regulamentação, as indústrias infantes, o que ampliou consideravelmente a sua intervenção na economia nacional.

Fica claro, portanto, que esta vertente interpretativa supõe que o poder coercitivo do Estado caminha desinteressadamente na maximização da função bem-estar da sociedade e, por isto, a ele se atribui o poder de autoridade discricionário de administrar e distribuir os recursos da sociedade para contribuir com a justiça e o crescimento econômico. A preponderância da intervenção nas economias modernas tem, portanto, como respaldo a idéia de que, por meio de suas agências, o Estado corporifica os interesse gerais da sociedade.

Mas, a crença de que o Estado agiria como um mero interprete dos anseios da sociedade, sempre em busca eficiência, passou a ser duramente criticada, no final dos anos 70. Becker (1988: 85), por exemplo admite que:

"The activities of governments have grown remarkably rapidly in all western countries during the twentieth century, especially during the last fifty years. This growth cannot be entirely explained by benevolent governments that maximize social welfare because subsidies to agriculture, restriction on entry into the airline, trucking and other regulations and public activities are not consistent with any traditional social welfare function."

Da mesma forma, Krueger (*apud* Williamson, 1993: 4) argumenta que a falha da teoria da regulamentação por "interesse público" é supor o "*government as a benevolent guardian, hampered only by ignorance of proper economic policy as it seeks disinterestedly to maximize a Benthamite social welfare function.*"⁶

Segundo Williamson (1993), todas as formas de organizações factíveis são falhas, não reproduzem o ideal hipotético, o que pode levar, então, às "falhas do governo". Por isso, os efeitos da regulamentação econômica acabam divergindo das previsões dos modelos da teoria clássica, tornando-se muito mais o reflexo de objetivos distributivos e políticos do que de eficiência.

A constatação da persistência de estruturas regulamentadas ineficientes,⁷ no longo prazo, com a proliferação das agências de regulamentação e dos mercados regulados levou alguns autores, no início da década de 70, ao em vez de prescreverem a necessidade de intervenção (aumentando a lista das falhas de mercado), a investigarem as causas das políticas regulatórias. As pesquisas tomaram uma perspectiva positiva ou descritivas focalizando as forças econômicas, políticas e burocráticas que levam ao governo intervir e que afetam o comportamento e desempenho das instituições regulatórias (Joskow & Rose, 1989).

⁶ Coase (*apud* Cooter, 1987) chega ao extremo, com o seu famoso teorema, no qual focaliza o problema das externalidades e conclui que as negociações privadas (voluntárias) são levadas a resultados eficientes, tornando desnecessária a intervenção do governo. Para que isso ocorra, segundo o autor, devem-se verificar duas condições: definição perfeita dos direitos de propriedades e custos de transação próximos a zero. Desta forma, no caso de existência de externalidade, a redefinição dos direitos de propriedade e a criação de um mercado, que reduza os custos de transação, resultariam numa solução eficiente. Esta conclusão, no entanto, foi considerada otimista, uma vez que, dificilmente, as negociações privadas, nestes casos, têm alcançado resultados eficientes. A teoria dos jogos (o jogo "dilema dos prisioneiros") aplicada às externalidades demonstra que os interesses privados dos agentes podem não produzir resultados eficientes.

⁷ Stigler e Friedland analisando, em 1962, os efeitos da regulamentação das tarifas de eletricidade na economia americana concluíram que a regulamentação resultou em tarifas maiores do que as que seriam cobradas sem a regulamentação (*apud* Peltzman, 1989).

1.2 Teoria econômica da regulamentação por "grupos de interesse"

Foi em 1971 que Stigler, no artigo "*The Theory of Economic Regulation*" (Peltzman, 1989), lança as bases para a chamada Teoria da Regulamentação por "grupos de interesse". Ao contrário da teoria por "interesse público", a intervenção governamental surge como resultado da demanda de regulamentação, por grupos de poder, principalmente em mercados em que não se verificam os condicionantes da concentração, objetivando a elevação dos preços e diminuição do número de competidores. Os grupos de interesses politicamente influentes se utilizariam do Estado para alcançar os seus objetivos. Nas palavras de Stigler (1988: 211)

"The state has one basic resource which in pure principle is not shared with even the mightiest of its citizens: the power to coerce. The state can seize money by the only method which is permitted by the laws of a civilized society, by taxation. The state can ordain the physical movements of resources and the economic decisions of household and firms without their consent. These powers provide the possibilities for the utilization of the state by an industry to increase its profitability."

O autor argumenta que os grupos de interesse, mediante *lobbies*, pressionariam os reguladores a adotar políticas que, em última instância, teriam interesse em assegurar posições estáveis e lucros de monopólio (manter cartéis), em detrimento dos consumidores, que possuem uma baixa ou difusa capacidade de organização e desconhecem o custo da regulamentação.

As principais políticas que uma indústria (ou ocupação) demandaria são: subsídio direto à produção; controle sobre a entrada de novas firmas rivais (ou na sua variante, proteção tarifária); políticas que afetem as indústrias substitutas ou complementares; fixação de preço ou controle administrado de preços, para obter taxas de retorno superiores às de concorrência (Stigler, 1988).

Os grupos que podem providenciar suficiente retorno político terão suas agendas promulgadas. No caso extremo, se na economia houver apenas um grupo de interesse efetivamente organizado (oligarquia) tem-se como resultado a chamada captura simples de Stigler: a intervenção serviria apenas ao interesse deste único grupo dominante, que criaria um cartel praticando preços e lucros de monopólio. Assim, enquanto este grupo conseguir fornecer o apoio necessário para os políticos, o cartel da regulamentação se manterá.

A versão de Peltzman (1989) sobre a teoria da regulamentação enfatiza a alocação ótima de riqueza entre os conflitos de interesses (consumidores e produtores), admitindo em seu modelo que tanto as indústrias competitivas como as monopolistas podem atrair a regulamentação. Os reguladores alocam os benefícios entre os grupos de consumidores e produtores maximizando a utilidade política. Assim, o autor deriva o equilíbrio da demanda (dos produtores) e oferta (do Estado) pela regulamentação de acordo com as usuais condições de maximização. Os políticos, aos quais subordinam-se as agências governamentais, necessitam encontrar o equilíbrio entre a receita que advém dos grupos de interesse concorrentes que patrocinam suas campanhas e o número de votos necessários para sua reeleição, que viriam dos consumidores contrários à regulamentação demandada pelos produtores lobistas. Desta forma, os reguladores alocariam benefícios mediante grupos consumidores e produtores de modo a maximizar a utilidade política. Isto resultaria no fato de que todos os grupos dividiriam as rendas para uma concessão regulatória, tal como ocorre na análise usual de maximização, dadas as restrições.

A regulamentação passa a ser considerada como uma mercadoria qualquer transacionada, sujeita às leis da oferta e procura. A demanda é constituída pelas empresas que objetivam ver erguidas barreiras de regulamentação, para excluir a concorrência, permitindo-lhes obter lucros de monopólio. A oferta é constituída pelos representantes eleitos que detêm o poder político e que atuam de modo a maximizar as possibilidades de sua reeleição: são maximizadores de votos. A moeda, neste mercado político, é o voto. Assim, o ponto de equilíbrio entre a oferta e a demanda pela regulamentação é determinado por uma ação legislativa.

Becker (1988), em "*Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Cost*", procura dar um maior rigor teórico a estas abordagens. Seu modelo ignora o papel dos burocratas e dos políticos, dando ênfase à ação dos eleitores, no processo de formulação de políticas regulatórias.* Segundo o autor, os grupos de interesse vão competir para obter favores políticos, uma vez que eles reconhecem que um benefício quase sempre impõe um custo sobre outro grupo. O modelo prediz, então, que a competição entre os grupos de interesse, para influenciar a política, conduz a um resultado eficiente do processo político. A eficiência é determinada pelo custo do peso morto (ou social) e pelos benefícios dos impostos e subsídios. Por exemplo, um

* É interessante observar que, da mesma forma que Becker, para Stigler e Peltzman as agências regulatórias são neutras e não refletem o processo político. Portanto, os autores não distinguem entre a arena política (legislativa) e a administrativa (agência regulatória) e se houver uma mudança na rota da regulamentação a causa é a lentidão inerente da arena política (Romer & Rosenthal, 1987).

aumento no custo do peso morto dos impostos encorajaria a pressão contrária dos pagadores de impostos que não desejariam ter de pagar maiores taxas. Supõe-se, portanto, que os agentes são plenamente informados sobre os verdadeiros custos e benefícios de todas as políticas. Adotando, desta forma, o princípio da compensação do bem-estar o autor promove uma ponte entre a teoria da regulamentação por "interesse público", que enfatiza a eficiência, com a teoria recente, que se preocupa com a distribuição de riqueza em relação aos grupos de interesse. Os grupos organizados exercem pressão para ganhar benefícios, e os ganhos de um determinado grupo à custa de outros incitam pressões contrárias e o equilíbrio representa o balanço da pressão marginal exercida pelos ganhadores e perdedores. O peso morto é a restrição sobre a ineficiência das políticas regulatórias, uma vez que o regulador caminha fora do nível de eficiência. Aumentando o peso morto marginal, progressivamente enfraquece os ganhadores em relação aos perdedores, pois a pressão dos ganhadores necessita tornar-se constantemente crescente. Isto é, são os ganhos e perdas que motivam a pressão competitiva sobre o processo político. Conseqüentemente, o processo político seria atraído para modelos eficientes de produção e, portanto, de regulamentação.

Nesse artigo, Becker (1988) admite que a recente desregulamentação das linhas aéreas, bancos, firmas de seguros e outras indústrias nos Estados Unidos é consistente com a implicação de sua análise, inferindo que o apoio político para a regulamentação nestes setores diminuiu, pois o custo da regulamentação aumentou. Desta forma, o processo de desregulamentação e privatização, que se inicia no final da década de 70, é reflexo do aumento crescente do peso morto no tempo, desde os anos 30, quando essas indústrias foram reguladas.

Assim, o autor conclui que somente as falhas do mercado constituiriam um importante e um eficiente motivo para a regulamentação, e a teoria da regulamentação por "interesse público" torna-se um modelo geral. A desregulamentação também poderia ser explicada pelas mudanças tecnológicas ou de demanda, que corrigiriam as falhas de mercado, ou pelo fato de a regulamentação ter sido um erro (custo alto de manutenção). Desta forma, tanto os perdedores como os vencedores pressionariam para o seu fim, pois ambos ganhariam. Se a regulamentação sobrevive, isto significa que este é o meio menos custoso, pois o processo político tende a ser atraído para indústrias, onde se pode aumentar a riqueza, como também para aqueles onde o peso morto é pequeno.

Entretanto, ao contrário do que prediz a teoria de Becker (1988), estudos demonstram que estruturas reguladas ineficientes têm persistido, no longo prazo (Levini, 1989).⁹

Algumas abordagens recentes sobre a teoria da regulamentação por grupos de interesse procuram explicar a permanência de regulamentações ineficientes por meio da análise do comportamento das agências reguladoras. Noll (1989a), por exemplo, argumenta que a teoria da regulamentação falha por deixar de relacionar o efeito da regulamentação com variáveis causais, que são os principais focos da teoria política: os elementos de custo de transação e de informação imperfeita. Assim, considerando que as condições do Teorema de Coase não são asseguradas, isto é, que existem significantes custos de transação e assimetria de informações, a regulamentação pode ser ineficiente. Neste contexto, a análise das políticas regulatórias, segundo o autor, pode ser melhor compreendida focalizando o problema de *agency*.¹⁰ Cada política regulatória envolve um conjunto complexo de relações de agência (agente-principal): os eleitos políticos atuam como agentes de seus constituintes; as agências regulatórias agem com agentes para os eleitos políticos oficiais; e dentro do corpo legislativo são delegados poderes a comitês internos. Esta complexa estrutura institucional resulta em reações diversas do agente, dependendo de vários fatores: o grau de conflito de interesse entre o principal e o agente; o custo e a precisão do principal em monitorar a performance do agente; o poder do mecanismo de obrigar o principal a redirecionar seus incentivos. Como o monitoramento e a execução são imperfeitos e custosos, os resultados das políticas podem não refletir os interesses do principal e serem enviesadas em favor de alguns ao custo de outros. Controlar o comportamento das agências regulatórias é custoso e difícil. Elas possuem informações superiores sobre o efeito de suas políticas e possuem suas próprias agendas, podendo inclusive ser motivadas por interesses pessoais.¹¹ O autor também

⁹ Mesmo Becker, alguns anos depois, comentando o artigo de Cheung (1992: 68), sobre a Nova Economia Institucional, contesta a sua própria conclusão: *"A few years ago in a paper on competition among political pressure groups I derived the theorem that governments use the most efficient methods available to tax politically weak groups, and often also to subsidize favored groups. But it is far from obvious whether this theorem is empirically valid."*

¹⁰ A teoria da *agency* focaliza as relações que surgem quando existem tarefas que, por serem complicadas ou custosas não podem ser realizadas por uma só pessoa. Então, o principal é obrigado a contratar um agente com especialidade ou conhecimento para desempenhar esta tarefa em questão. O paradigma agente-principal pode ter várias aplicações: relação entre o patrão (empregador) e o subordinado (empregado); em indústrias reguladas, a relação entre o Estado e as firmas reguladas; entre o proprietário e o arrendatário etc. (Sappington, 1991)

¹¹ Ao contrário, portanto, da visão de Stigler, Peltzman e Becker consideram as agências neutras (Romer & Rosenthal, 1987).

ressalta que desfazer uma agência que não age de acordo com os objetivos da sua criação requer uma ação legislativa e executiva complicada.

No extremo, alguns autores¹² consideram que o poder coercitivo do Estado é monopolizado pelos agentes que estão no poder e o exploram em seu próprio benefício. Os agentes políticos (eleitos oficiais e burocratas) extraem as rendas por coerção, não por interesse de grupos ou de outros cidadãos afetados pelas políticas. Esta teoria conclui que as mudanças nas políticas podem ocorrer em duas circunstâncias: se modificações exógenas apresentarem novas alternativas para enriquecimento, e se cidadãos ganharem o controle sobre o governo, forçando uma mudança constitucional.¹³

1.3 Neocorporativismo: a regulamentação por interesses privados e públicos¹⁴

Sob uma outra perspectiva analítica, o neocorporativismo, Streeck & Schmitter (1985) criticam a forma com que o *mainstream* do pensamento moderno econômico, político e social aborda os grupos de interesses que, organizados em associações, seriam causadores de ineficiência e alocação de recursos subótima, sendo tratados, na maioria das vezes, como cartéis.

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Silva (1991:3), ao analisar as representações empresariais da agricultura brasileira, enfatiza que a maioria das teorias tradicionais sobre a análise da questão agrária no Brasil

[...] "reforça uma visão de que os grandes proprietários rurais estão implicitamente representados de forma monolítica no Estado, e a política agrária é assumida como a expressão dessa representação no

¹² James M. Buchanam, William A. Niskanen e Gordon Tullock, citados por Noll (1989).

¹³ Outros autores tentam explicar o processo de regulamentação por meio de variáveis macroeconômicas. Rose (*apud* Noll, 1989), por exemplo, sugere que ações regulatórias são empreendidas quando ocorrem substanciais rupturas na economia. A autora cita a Grande Depressão de 30 e a crise do petróleo e de liquidez, na metade da década de 70, como responsáveis pelos principais movimentos regulatórios que tiveram lugar na economia americana. Joskow & Rose (1989) seguindo este mesmo tipo de argumentação, consideram que as rupturas econômicas possibilitam mudanças na distribuição do poder político, criando oportunidades para os administradores públicos agirem em causa própria.

¹⁴ Segundo Silva (1992: 15), apesar do termo neocorporativismo trazer uma conotação política-ideológica, nas línguas latinas, a sua utilização, neste contexto, deve ser empregada no sentido de corporativismo, do inglês, que deriva da palavra corporação, com o significado de "*doutrina que emprega a reunião das classes produtoras em corporações sob a fiscalização do Estado.*"

sentido de manter o controle de propriedade privada da terra nas mãos de uma determinada classe social. Elas refletem uma determinada concepção onde o Estado é visto tão-somente como o representante dos interesses da classe social dominante - a burguesia, enquanto proprietário dos meios de produção. E as suas ações - as políticas públicas - como a expressão de uma pretensa 'racionalidade global do capital' que procuraria eliminar (ou pelo menos minimizar) as contradições próprias de uma sociedade de classe."

Ao contrário do que afirma a maioria das teorias, o neocorporativismo admite que a emergência das associações nas sociedades industriais avançadas, principalmente com o processo de desregulamentação iniciado no final dos anos 70, teria uma importante contribuição na acomodação das barganhas econômicas de forma a colaborar na manutenção da ordem social. Entendida desta forma, a associação passa a compor uma base distinta de ordem institucional com uma lógica própria, que não é explicada pela lógica das bases institucionais que dominam o pensamento social - comunidade, mercado e estado - nem por uma combinação delas. Esta quarta base institucional - a associação - consistiria numa resposta pragmática das sociedades em relação a uma particular disfunção e conflito que não pode ser satisfatoriamente solucionada pelas outras três. É importante ressaltar que o aparecimento desta nova base institucional, embora contribua para a ordem social, não deixa de criar relações que possam ser disfuncionais para os outros modelos de coordenação.

O núcleo da ordem corporativa-associativa é o princípio de "orquestração" de interesse, no qual um conjunto limitado e definido de interesses é organizado. Os agentes identificados pela proposta de defender e promover interesses de frações de classe se tornam contingencialmente ou estrategicamente interdependentes, reconhecendo o status e autoridades de cada um, capacitando-os a alcançar e implementar compromissos (pactos) estáveis. Para alcançar este estágio, os associados necessitam possuir um certo grau de simetria, não só de interesses como de recursos, capacitações e comportamentos.

"O ponto central dessa abordagem é que o comportamento econômico social ou político não pode ser entendido exclusivamente em termos de escolhas ou preferências individuais, nem em termos de imposições ou identidades coletivas." (Silva, 1992: 15)¹⁵

¹⁵ Buchanan (1975: 226), já havia levantado esta problemática, criticando as teorias de escolha pública que tomam as escolhas coletivas como agregação das preferências dos agentes individuais: *"My strictures are directed exclusively at the extension of this basic maximizing paradigm to social organization where it not belong. This is the bridge which economist should never have crossed, and which has created major intellectual confusion."*

A motivação para a associação numa ordem corporativista repousa sobre a mudança na racionalidade da escolha social. Na ordem corporativa-associativa, caracterizada por uma sociedade estruturalmente complexa e com uma significativa sobrecarga informacional, a satisfação dos interesses de seus agentes seria alcançada pelo ajuste mútuo e pelas interações repetidas. É no auto-interesse coletivo que a insegurança e incerteza seriam evitados, isto é, variações repentinas de resultados, que poderiam conduzir tanto a vantagens momentâneas de lucro monopolista como a grandes prejuízos. É também o resultado do "dilema dos prisioneiros" que se estaria evitando ao apoiar as relações entre seus membros na confiança que caracteriza o *government* dos interesses privados. Este fenômeno ocorre quando o resultado de uma barganha de interesses entre o Estado e as associações, guiadas pelo auto-interesse coletivo, é parcial ou integralmente compatível com os interesses da sociedade como um todo. A ação do Estado em facilitar o *government* dos interesses privados, com a perda direta do controle e autoridade sobre o setor privado, seria motivada pelos baixos custos e aumento da eficiência relacionados com a implementação da auto-regulamentação que possibilitaria a ampliação do repertório de políticas públicas.¹⁶

Traxter & Unger (1994) enfatizam que as decisões racionais no curto prazo, devido à existência de incerteza, podem levar a resultados ineficientes no longo prazo. Então a cooperação entre os agentes econômicos pode providenciar um ambiente estável, permitindo que decisões de investimentos de longo prazo (necessárias para que ocorram mudanças estruturais e aumento de competitividade) sejam tomadas. É o caso do investimento em P&D, em que os altos custos (*sunk cost*) e resultados incertos tornam os projetos de curto prazo mais atrativos, que levam a perda de competitividade no longo e médio prazo. A provisão de bens públicos e coletivos, entendidos como bens nos quais o princípio da exclusão não se aplica, também constitui exemplos de que a cooperação intensiva melhora a capacidade competitiva de todos os agentes envolvidos. Os autores argumentam que o corporativismo, bem como as redes de contratos entre as firmas coordenam as transações de bens privados mais eficientemente que o Estado e o mercado, uma vez que são capazes de otimizar o conflito existente entre a necessidade de flexibilidade (novo paradigma industrial) e orientação de investimentos de longo prazo (prejudicada pela existência de incerteza). Isto porque estas duas ordens incorporam expectativas de ganhos privados sem a

¹⁶ O que garantiria o resultado eficiente da auto-regulamentação é a ameaça do Estado em intervir diretamente se o grupo não agir de acordo com o interesse público. Por outro lado, o que garantiria a autonomia relativa do Estado, impossibilitando a sua "captura", são as disputas dos grupos de interesse entre as agências estatais (Streeck & Schmitter, 1985).

criação de hierarquias rígidas, combinando incentivos de poder, recompensas materiais e reconhecimento normativo de forma mais complexa que as outras instituições de *governância*.

Entretanto, o processo de tomada de decisão, numa ordem corporativa, é complexo e vulnerável a rupturas, uma vez que a liderança associativa pode se encontrar em conflito com os seus membros, de um lado, e com o seu interlocutor (as agências estatais), de outro, cujo recurso e apoio são necessários para que o compromisso tenha efeito e seja legitimado. O comportamento e interesse de seus membros encontram-se fortemente condicionados ora pelas forças competitivas do mercado, que são guiadas pelo seu auto-interesse, ora pela burocracia estatal, que é guiada pelo desejo de manutenção e ampliação da capacidade de coordenação da hierarquia e burocracia. Assim, tanto as forças do mercado como as da burocracia podem dismantelar as regras associativas. Por exemplo, pode ocorrer o que se denomina de falso corporativismo, quando o Estado passa a controlar diretamente os processos de tomadas de decisões das associações e se torna árbitro final de suas deliberações (Wilson & Butter, 1985). Este fato pode ocorrer quando a representação coletiva encontra-se em áreas em que o interesse político do Estado domina.

Além disso, o sucesso da relação interativa entre os membros associativistas depende também de agentes não-membros, que são afetados diretamente pelas externalidades (positivas ou negativas), geradas por tais acordos e pelos seus interlocutores. Por isso, o processo de implementação de políticas públicas é o "*resultado histórico de uma concertação de interesses entre instituições públicas e privadas*" (Silva, 1992: 17). Neste processo de ajustes entre os interesses da organização e os individuais os agentes interagem de maneira contraditória de modo a produzir um resultado particular. Um resultado possível é obtido quando, na impossibilidade de haver uma ordenação em bases voluntárias, os agentes apelam para a ajuda do Estado. Neste caso, a compulsoriedade de afiliação permite a formalização de regras, estabilizando as trocas, como também capacita o Estado a, mediante o controle social, implementar políticas públicas.

Em resumo, três grandes linhas de interpretação com relação à racionalidade da regulamentação dos mercados foram abordadas: a primeira, a teoria clássica da regulamentação por "interesse público", admite que a regulamentação caminha para a eficiência econômica. A segunda, a teoria da regulamentação por "grupos de interesse", considera que a regulamentação constitui uma ação política com o objetivo de beneficiar as atividades regulamentadas. Nesta linha de análise, alguns autores,

como Peltzman (1989) e Becker (1988), fazem uma ponte entre os autores clássicos da regulamentação, argumentando que, com o tempo, dado o grande *spectrum* de interesses conflitantes atuando ativamente, seriam criados incentivos para encontrar a resposta mais eficiente para a competição entre os grupos de interesse, pois a eficiência conferiria maiores recursos sobre os agentes políticos. Outros autores criticam este tipo de enfoque, considerando que a não existência das condições do Teorema de Coase refletiria interesses, nem igualmente, nem plenamente representados, o que implica resultados ineficientes da política de regulamentação. A terceira, a teoria neocorporativista, considera como aspecto fundamental que a relação entre o setor privado e público não é unívoca, como nas análises anteriores. É, na verdade, uma interação estratégica (jogo de contrários) que pode produzir uma variedade de resultados ou arranjos dependendo das condições históricas particulares em que estas organizações foram geradas e se desenvolvem.

Estas são, portanto, as hipóteses de ordem geral que sugerem a sua confrontação ao longo de quase um século de regulamentação do mercado cafeeiro. Deste modo, metodologicamente é a análise da história do processo de regulamentação do mercado cafeeiro que irá determinar (*ex-post*) a abordagem teórica que, por sua vez, permitirá melhor compreender a racionalidade econômica da intervenção do Estado neste mercado.

Capítulo 2 - Racionalidade econômica da regulamentação brasileira no mercado cafeeiro

O mercado cafeeiro mundial foi objeto de regulamentação por quase um século. Durante mais de meio século o Brasil, o produtor líder, adotou unilateralmente políticas de manutenção dos preços internacionais do café. A partir de 1962, acordos internacionais entre as diversas nações produtoras e consumidoras do produto foram firmados, sem que no entanto, a responsabilidade de sustentação dos preços deixasse de ser brasileira. Pode-se afirmar, desta forma, que o desempenho do mercado internacional sempre refletiu a ação das políticas regulatórias do Estado brasileiro. Esta longa experiência da intervenção brasileira transcorreu, todavia, em momentos econômicos e políticos tão variados, que se pode distinguir diferentes ações regulatórias.

A racionalidade econômica destas ações será investigada a partir das abordagens teóricas sugeridas no capítulo 1, de acordo com a seguinte periodização: dos primórdios da intervenção até 1929, no qual a política regulatória brasileira teve um caráter circunstancial, agindo em momentos de crise; de 1930 até o final da década de 50, caracterizou-se pelo intervencionismo consciente,¹ destacando a implantação do DNC (Departamento Nacional do Café); de 1951 a 1989, marcado pela coordenação do Estado no sistema cafeeiro nacional, com a criação do IBC (Instituto Brasileiro do Café) e a regulamentação internacional. Este último período finaliza com a desregulamentação: extinção do IBC e não-assinatura do AIC, com relação às cláusulas econômicas. No entanto, sendo a desregulamentação um processo, sua manifestação pode ser notada, já em meados dos anos 80, quando os custos de manutenção da política da regulamentação começam a se tornar maiores do que seus ganhos.²

Cabe observar que não faz parte do escopo deste trabalho empreender uma detalhada análise histórica da intervenção governamental nos negócios cafeeiros.

¹ As duas primeiras classificações foram inspiradas no trabalho de Suzigan (1976) sobre o papel do Estado na economia brasileira.

² É importante observar que a periodização aqui adotada não segue as utilizadas tradicionalmente na literatura. Comumente, em cada período, encontram-se subdivisões mais detalhadas, que apesar de relevantes não se atêm ao objetivo do trabalho.

Mesmo porque, na literatura econômica encontram-se inúmeros trabalhos que abordam exaustivamente esta problemática.³

2.1 Regulamentação do setor cafeeiro: da origem a 1929

O café foi introduzido no Brasil no início do século XVIII, destinado em grande parte a suprir as necessidades do consumo interno.⁴ Na segunda metade do século XVIII se podia observar, com uma certa regularidade, uma modesta participação do café na pauta de exportação brasileira. Mas foi no século XIX que este produto passou a ter uma importância crescente na economia brasileira. Em 1830, o café já ocupava o primeiro lugar nas exportações nacionais.

O sucesso desta cultura no Brasil se deve à rápida generalização do consumo mundial,⁵ principalmente no mercado americano que, a partir da década de 1880, absorvia por volta de 40 por cento do total exportado, tornando-se o maior consumidor de café. Estima-se que a demanda mundial tenha crescido a uma taxa de 2,7 por cento ao ano, no período de 1830 a 1900. O significativo aumento do consumo e a escassez relativa de oferta no mercado internacional, devido à defasagem de resposta da produção aos impulsos da demanda, se manifestavam numa tendência de preços crescente, durante a segunda metade do século XIX,⁶ proporcionando uma situação excepcionalmente favorável à expansão da cultura no mercado nacional (Bacha, 1992).

³ Entre eles pode-se citar: Taunay (1943); Delfim Netto (1973); Fausto (1975); Guarnieri (1979); Stolcke (1986); Bacha (1992).

⁴ A introdução da cultura de café no Brasil é atribuída ao sargento-mor Francisco de Melo Palheta que em 1727, em missão à Guiana Francesa, foi convidado a percorrer as plantações de café. A esposa do Governador francês querendo ser amável com o visitante, ofereceu-lhe um punhado de grãos, que daria origem aos cafezais brasileiros (Lapa, 1983).

⁵ Segundo R. Simonsen (*apud* Mello, 1986), o aumento do consumo de café se deve à sua rápida expansão nos centros industriais, no século XIX, que serviam como estimulante devido a longa jornada de trabalho dos operários fabris. Silva (1976) também argumenta que o aparecimento dos navios a vapor no Atlântico Sul exerceu uma grande influência no comércio de longas distâncias, favorecendo as relações comerciais entre o Brasil e a Europa e os Estados Unidos.

⁶ Embora não seja objetivo do trabalho discutir detalhadamente o motivo da expansão da produção do café no final do século XIX, no Brasil, para Delfim Netto (1973) não foi a tendência ascendente dos preços internacionais deste produto (entre 1840 a 1890), devido ao descompasso entre a oferta e a demanda, que provocou a expansão cafeeira, mas devido à desvalorização cambial que o País experimentou no início da década de 1890, causada pela excesso de expansão monetária. Segundo Bacha (1992), a desconsideração de Delfim Netto da tendência secular de alta de preços se deve a dois motivos: 1. o uso de uma série de preços de café em dólares nominais, que o impediu de observar as consequências da deflação, depois da Guerra Civil americana (1870); 2. a série de preços

Adicionam-se a este fato as dificuldades dos concorrentes asiáticos, que tiveram as suas produções dizimadas por pragas, na metade do século passado, e aos problemas de adaptação às novas formas de organização de produção nas Índias Holandesas e no Brasil, que retardavam a expansão da produção, pressionando os preços para cima.⁷

Embora se possa afirmar que a produção cafeeira, neste período no Brasil, tenha experimentado o livre funcionamento do mercado, os governos estaduais, na última década do século XIX, tiveram uma participação importante na viabilização da nova forma de organização da produção e, portanto, no crescimento da cafeicultura brasileira, ao financiarem a imigração de mão-de-obra livre, em substituição ao trabalho escravo. Sem os financiamentos governamentais dificilmente as imigrações teriam atendido às necessidades da cafeicultura, permitindo que os salários fossem flexíveis para baixo, criando condições extremamente competitivas para a lavoura nacional (Guarnieri, 1987).

Um outro fator positivo, para o crescimento da lavoura cafeeira, atribuído à política governamental foi a descentralização republicana, no início da década de 1890. A liberdade de emitir moeda, concedida a vários bancos comerciais regionais (1889-1891), possibilitou aos Estados (principalmente São Paulo), adotar uma política creditícia que vinha ao encontro da demanda dos empresários de café. A inflação de crédito, neste período,⁸ provocou um efeito estimulante à produção cafeeira, pois tornou possível o financiamento das novas lavouras e, ao mesmo tempo, implicou a desvalorização cambial, que aumentava a receita de exportação dos produtores, incentivando-os a expandir ainda mais a produção.

De outro lado, a abundância de terras férteis no planalto paulista e o novo modo de organização da produção (mão-de-obra livre) promoveram uma expansão espetacular da oferta. No final do século XIX as exportações brasileiras representavam cerca de 60 por cento das exportações mundiais e, no início do século XX, quase 80 por cento do total.⁹

por ele utilizada começa em 1857 e exclui a tendência de alta, que se inicia no final da década de 1840 e termina em 1906, e inclui o forte movimento descendente a partir de 1896.

⁷ Com a abolição do tráfico de escravos no Brasil, em 1850, houve uma conseqüente limitação da oferta de mão-de-obra, que provocou a elevação do preço do café.

⁸ Conhecido como o período do encilhamento.

⁹ Embora a alta dos preços no mercado internacional tenha atraído, também, outros produtores, em várias regiões da América Latina (Venezuela, Haiti, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México e

Em 1891, a produção mundial já é maior que o consumo e, em 1896/97, quando a primeira grande safra brasileira é colhida, os preços caem pela metade. Entretanto, os efeitos negativos da superprodução que começam a ser observados, no final do século, não são repassados integralmente aos produtores e comerciantes. As seguidas desvalorizações da moeda nacional, promovidas pelas quedas das cotações de preço do café no mercado internacional, e a tendência declinante das receitas de divisas nacionais acabavam permitindo que os produtores e comerciantes continuassem a manter praticamente estável o nível de rentabilidade em moeda nacional, não desestimulando a produção (Furtado, 1968; Delfim Netto, 1973).

Percebe-se, então, que a desvalorização monetária era um meio nefasto de reduzir os efeitos da queda das cotações internacionais, pois em vez de equacionar o problema da superprodução só o potencializava.

Três outros motivos vêm reforçar o problema da superprodução. O primeiro está relacionado com a falta de outras opções no mercado nacional para investimento, que fossem tão rentáveis quanto o mercado cafeeiro. De acordo com Furtado (1968: 188), os empresários brasileiros, inseridos numa economia exportadora de matérias-primas, dispunham de um número limitado de produtos requeridos pelo mercado internacional e realizavam suas inversões no café, que se apresentava como o produto de maior vantagem relativa. Assim, enquanto os preços não baixassem, os capitais continuariam fluindo para esta cultura. A oferta de café cresceria não em função da procura, mas de acordo com a disponibilidade de terras e de mão-de-obra subocupadas e a vantagem de lucratividade que o café oferecia em relação às outras atividades. Enquanto não houvesse uma alternativa de investimento seria *"inevitável que a oferta de café tendesse a crescer."*

O segundo motivo diz respeito às características da cultura cafeeira. O café é uma cultura perene com alto custo de investimento. O custo fixo da produção, neste período, foi estimado em 75 por cento do custo total.¹⁰ No início do século, o cafeeiro levava de quatro a cinco anos para atingir a maturação completa, alcançando somente com nove anos sua máxima produção. Este ciclo prolongado determinava que o setor produtor reagia com muita lentidão aos estímulos do mercado. Um período de preços

Colômbia) o Brasil era o País que dispunha de maiores vantagens comparativas na produção do café (abundância de terras férteis e grande elasticidade da mão-de-obra).

¹⁰ Atualmente, com as novas variedades o cafeeiro começa a produzir dois a três anos após plantado e a relação entre os custos variáveis e fixos é estimada na proporção de 35/65 (Bacha, 1992: 30).

altos estimularia a produção por vários anos até que a oferta reagisse plenamente. E, tão logo os novos cafezais começassem a produzir, haveria a tendência à superprodução, pois seria necessário um longo período de preços inferiores aos custos diretos para que os produtores decidissem abandonar seus investimentos, erradicando a lavoura. O mercado funcionava com baixas barreiras à entrada e altas à saída. Não é difícil imaginar o dilema de qualquer produtor em abandonar a sua lavoura depois de ter investido quatro a cinco anos para sua produção entrar em atividade.

O terceiro motivo está relacionado com o comportamento da demanda. A relativa inelasticidade-preço da demanda por café, a curto prazo, implicava que dificilmente o excesso de produção seria absorvido pela estímulo da queda de preços do café no mercado internacional. Além disso, a baixa elasticidade renda da demanda se refletia num baixo acréscimo das importações com o crescimento da renda, como demonstra a Lei de Engel.¹¹

A análise destas características naturais do mercado cafeeiro permite a Delfim Netto (1973: 125) concluir que os mecanismos de auto-regulação do mercado cafeeiro, no século XIX, tendiam a provocar oscilações ampliadas e crescentes, de médio e longo prazo, caracterizando um mercado dinamicamente instável.

"[...] o mercado é inerentemente instável e o livre funcionamento dos mecanismos de mercado deverá apresentar um preço que flutua amplamente [...] os períodos de depressão serão mais longos do que os de prosperidade, flutuando as receitas de divisas dos países produtores e o seu desenvolvimento econômico no mesmo sentido."

Em geral, os ciclos econômicos das mercadorias agrícolas são teoricamente interpretados pelos modelos de "teia de aranha". Idealmente, a partir destes modelos, pode-se esperar que os preços se alterem dentro dos limites de um movimento pendular de características regulares. Neste caso, a ação dos comerciantes exportadores - comprando a um preço mais baixo para venderem a preço mais elevado - estabilizaria os preços ao longo do tempo. Mas, no caso do café, Delfim Netto (1973) argumenta que *"as condições de estabilidade são muito mais complicadas"* das tratadas nestes modelos. E sua observação do comportamento deste mercado, na segunda metade do século passado, permite-lhe concluir que o mercado livre tenderia a apresentar ciclos de amplitude crescente.

¹¹ Os acréscimos de gastos em bens alimentícios (bens inferiores) não são proporcionais aos acréscimos de renda em determinadas classes de níveis de rendimento.

2.1.1 As demandas por regulamentação

A forma como a cultura cafeeira se expandiu, no século XIX, gerou condições excepcionais não só às crises como às especulações dos grandes comerciantes exportadores de café. Apesar do seu grande número, mais de uma centena, as 10 maiores firmas exportadoras respondiam por mais de 60 por cento de todo o comércio, durante a virada deste século. Na primeira década do século XX, as exportações destas empresas chegaram a representar mais de 80 por cento do total. Somente uma companhia, a Theidor Wille & Co, de Hamburgo, controlava quase 20 por cento de toda a exportação (Holloway, 1978). Além do poder de mercado, os grandes comerciantes, por possuírem armazéns, se aproveitavam dos ciclos bianuais dos cafezais estocando o produto em safras excepcionais, a preços compensadores, pois os produtores necessitavam vender a sua colheita para cobrir os custos elevados da produção e colheita. No ano seguinte, sendo menor a produção, o comerciante se valia de seu estoque e o comercializava a um preço bem superior àquele que havia adquirido.

"O produtor sentia que o comerciante ganhava dos dois lados. Ele via o café que tinha vendido para o comerciante num ano ser por ele revendido, talvez doze ou dezoito meses depois, a um preço que era cinquenta por cento mais alto ou mais ainda." (Bacha, 1992: 32)

Um outro problema levantado pelos produtores era com relação ao controle que os compradores exerciam sobre a classificação do café. Os membros da bolsa de Nova York estabeleciam os critérios de graduação qualitativa para o café brasileiro e não havia nenhum controle e informação sobre esta classificação no mercado nacional. O produtor não tinha qualquer garantia de que os critérios de graduação permaneceriam os mesmos, o que poderia significar enormes prejuízos de uma safra para outra (Holloway, 1978).

Já na virada do século, surge entre os produtores e comerciantes locais o receio do poder de mercado destes grandes embarcadores, fato agravado por serem as grandes casas de exportação de origem estrangeira, o que provocava, na época, debates com tons xenofobistas, evocando a necessidade de uma agência governamental para defesa do produtor brasileiro.

Em discurso proferido na Academia Brasileira de Letras, em 1906, na presença do Presidente da República Afonso Pena, Silvio Romero retratou, desta forma, a atuação das empresas exportadoras:

"A singular rubiácea, incrível fato, dá hoje para enriquecer com milhões as casas importadoras do Havre, Hamburgo, Nova Iorque e as filiais exportadoras que aqui montaram, além dos grandes torradores estrangeiros, e só não chega para enriquecer quem o produz." (apud Silveira, 1962: 11)

O mercado cafeeiro era, de fato, manipulado pelos grandes exportadores, que atuavam de forma a deprimir o máximo possível o preço deste produto no mercado nacional. No entanto, não se pode imputar a causa da crise às especulações dos comerciantes, pois a superprodução brasileira foi sem dúvida a sua principal causa. No início do século a produção de café era o dobro da de dez anos atrás.

Os fazendeiros, que se identificavam com as propostas liberais de comércio, encontraram uma perfeita justificativa à atuação do Estado no mercado cafeeiro: as distorções criadas no sistema pela especulação e monopolização do comércio (Topik, 1987). A regulamentação coibiria os lucros extraordinários, estabilizando os preços e produção, proporcionando uma melhor alocação dos recursos e um melhor desempenho econômico.

Criou-se então uma demanda à regulamentação com uma fundamentação econômica plausível: a existência de poder de monopólio, provocada pelos exportadores, que possuíam uma estrutura concentrada, ao lado de um grande número de produtores rurais desorganizados e sem coesão. Esta estrutura de mercado determinava condutas discriminatórias por parte dos comerciantes estrangeiros, prejudicando os produtores.¹²

A defesa teórica de *laissez-faire*, pelos cafeeiros, não resistia ao pragmatismo econômico imediatista. A partir de 1899 até 1906, a cada sessão legislativa, pelo menos um projeto de lei era proposto no Congresso com o objetivo de ajudar a cafeeira (Holloway, 1978).

¹² Nos debates sobre a valorização "[...] os paulistas buscavam apresentar o cafeeiro como uma desafortunada vítima de cartéis importadores estrangeiros que ditavam os preços a seu bel-prazer; vítima também dos monopólios ferroviários (incluindo aqueles de propriedade brasileira) e até mesmo 'gananciosos' colonos que tinham que contratar." (Love, 1982: 264)

As pressões do setor eram exercidas principalmente por meio das associações de classe compostas por cafeicultores e comissários influentes.¹³ Inicialmente, a criação destas organizações, relacionadas a reações contrárias ao controle que exerciam as casas exportadoras e às manipulações de preços por parte dos comerciantes, acabaram se tornando um importante canal de influência sobre o processo de implementação de políticas econômicas. A Sociedade Paulista de Agricultura (SPA), por exemplo, criada em 1902, foi fortalecendo sua posição de tal forma que chegou a obter o controle virtual da política cafeeira, inclusive patrocinando a valorização de 1906-8.¹⁴

Segundo Topik (1987), as propostas para a intervenção do Estado no setor foram várias: desde aquelas que planejavam limitar o mercado aos exportadores (algumas até sugeriam o monopólio nacional nas exportações por meio da criação de uma agência estatal ou privada); as que propunham a limitação da produção e incremento do consumo, por meio de marketing externo, e as que planejavam reduzir os custos de produção, principalmente dos fretes ferroviários.

A concessão de crédito rural pelo Estado era uma forma, segundo os produtores, de obter uma maior autonomia com relação aos exportadores. Mas, as poucas medidas tomadas, no período de 1892 a 1906,¹⁵ no sentido de criar instituições com a finalidade de prover crédito rural para os produtores, tanto no âmbito federal como estadual, não foram bem-sucedidas. Em grande parte, devido à política conservadora, dessa época, que era contrária à participação do Estado na economia, e também ao estado incipiente do mercado hipotecário brasileiro. Assim, a inadequação do sistema de crédito, que era bancado precariamente pelos comerciantes locais (os comissários), tornou-se a principal queixa dos produtores que demandavam ajuda governamental.

¹³ Deve-se, no entanto, ressaltar que embora as entidades se apresentassem numa frente sólida a favor das políticas de defesa do café, havia cafeicultores que se opunham à intervenção afirmando serem favoráveis ao livre comércio. Antonio Prado, por exemplo, importante cafeicultor da época, sempre se mostrou contrário à política de valorização, denunciando o declínio da participação do café brasileiro no comércio internacional (Stocker, 1986).

¹⁴ As lideranças desta entidade participavam de congressos internacionais, representando os governos estadual e federal. Em 1908, a SPA começou a receber um subsídio estatal. Em 1909, foi implantado o Ministério da Agricultura, uma das principais demandas da associação. Seus membros serviram de secretários e ministros da agricultura, estando presentes em cargos de importantes decisões sobre os rumos da cafeicultura na época (Love, 1982).

¹⁵ Após o período do encilhamento (1889-91), as atividades de intermediação financeira no País sofreram significativas mudanças que levaram o sistema bancário brasileiro a enfrentar dificuldades operacionais.

2.1.2 Primeiras intervenções no mercado cafeeiro: 1906 a 1924

O Convênio de Taubaté, em 1906, marca o início da política de valorização¹⁶ do café e da intervenção do Estado nos negócios cafeeiros. Os presidentes dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro estabeleceram as bases para a política cafeeira, utilizando como principal mecanismo o financiamento para compra do excesso de produção e a formação de estoques, por meio de empréstimos obtidos junto a bancos internacionais. A criação de um imposto sobre o café exportado para o pagamento dos serviços destes empréstimos e a adoção de medidas que visavam desestimular a expansão da produção também faziam parte desta política. Na verdade, em 1903, o Presidente do Estado de São Paulo já havia decretado o pagamento de uma taxa, por um período de 5 anos, por cada alqueire novo de café plantado. Esta medida, apesar de servir aos interesses do sistema, a longo prazo, provocou um grande descontentamento no setor. Segundo os cafeicultores, elas eram contrárias à liberdade econômica. Na imprensa, um colunista, considerava-a uma "*lei bárbara*" e argumentava "*Aonde está a liberdade do proprietário?*", "*Aonde estão as leis que garantem a liberdade?*" (*apud* Holloway, 1978: 48)

É interessante observar que, inicialmente, a valorização era vista somente como um instrumento que minimizaria a crise dos produtores de café. Segundo Delfim Netto (1973) o argumento de que a defesa do preço do café se justificaria pelo objetivo de manter a receita de divisas do País começa a ser discutida, na Câmara Federal, somente alguns anos depois da primeira valorização.

Este programa recebeu críticas severas de Estados não cafeeiros e de banqueiros ingleses, que alegavam o grande risco desta política em comprometer as finanças do Tesouro Nacional. Também dentro do próprio setor havia os descontentes: os cafeicultores de Minas e Rio se opunham, pois o plano previa apenas a compra de café de qualidade superior, principalmente produzido nas novas lavouras do Estado de São Paulo. Por sua vez, os produtores de açúcar, tabaco e borracha afirmavam que só concordariam com a política de valorização do café se fossem criados programas semelhantes para os seus produtos. Enfim, com tanta oposição, como se explica a adoção da política de valorização?

¹⁶ Valorização é um neologismo derivado da palavra valor, que passou a ser incorporada no vocabulário do comércio internacional (*valorization*) (Holloway, 1978: 14).

Inicialmente, diante da indiferença dos governos dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e do governo Federal, o Estado de São Paulo, que produzia cerca de 40 a 50 por cento da produção mundial de café, decidiu empreender sozinho a valorização. A autonomia concebida pela Constituição aos Estados, que podiam expandir suas relações diretas com o mercado internacional, possibilitou que mediante empréstimos externos o governo paulista adquirisse 10 milhões de sacas de café, ainda na gestão do presidente Rodrigues Alves, que se mostrava contrário a esta política.¹⁷ No entender de Fausto (1969: 232):

"A apropriação do considerável excedente econômico gerado pelo café possibilitou a formação de um grupo social poderoso, com suficiente força para consagrar o princípio da ampla autonomia estadual (a Constituição de 1891, por exemplo, facultava aos Estados contrair empréstimos externos) e alcançar, ao mesmo tempo, o controle da União."

O sucesso do esquema de valorização levou o governo federal a chamar para si a responsabilidade dos esquemas de valorização, tornando-a uma questão de política nacional. Em 1907, o governo passa a avalizar, junto aos banqueiros internacionais, empréstimos que permitiram financiar os estoques de café, a prazos maiores, garantindo a estabilidade de preços a curto prazo.

"O êxito financeiro da experiência veio consolidar a vitória dos cafeicultores, que reforçaram o seu poder e por mais de um quarto de século - isto é, até 1930 - lograram submeter o governo central aos objetivos de sua política econômica." (Furtado, 1968: 190)

Convém ressaltar que embora a defesa da política de sustentação de preços do café, pelos produtores, tenha sido o poder de monopólio exercido pelos exportadores e importadores, foram estes que forneceram a maior parte do recurso necessário para a sua implementação. O plano foi arquitetado por Sielcken,¹⁸ o mais

¹⁷ Segundo Souza (1969: 221) *"a república federativa, antes que consequência da progressiva ascensão burguesa, correspondeu às exigências de maior autonomia e expansão, vindo ao encontro dos interesses das outras províncias primário-exportadoras que reivindicavam do mesmo modo o afrouxamento dos laços centralizadores."*

¹⁸ Sielcken era conhecido pelas suas manipulações no mercado e desrespeito aos brasileiros. Em uma circular, de 1903, distribuída pela firma importadora da qual era sócio, "Crossman and Sielcken", afirmava-se que a estratégia da firma seria de continuar a impor preços baixos, suficientes apenas para cobrir os gastos da produção porque *"os brasileiros, sendo como eram, oriundos de uma raça, como a portuguesa, forte e de grande capacidade para o trabalho, não tinham, entretanto, grande capacidade intelectual"* para reagir contra esta estratégia (apud Holloway, 1978: 70).

importante comerciante de café da época. Assim, apesar de estarem em posições antagônicas (os produtores e comerciantes) a valorização seria impossível sem a participação do capital dos comerciantes estrangeiros (Silva, 1976).

A este primeiro plano de defesa se sucederam mais dois antes que o Estado de São Paulo decidisse adotar o plano de Defesa Permanente. O sucesso destes mecanismos de valorização dos preços mantinha os lucros também elevados, continuando a atrair capitais e pressionando cada vez mais a oferta. Embora houvesse a tentativa de desencorajar a expansão da produção, a falta de alternativas lucrativas tornou-a infrutífera. Desta forma, a política de defesa do café, da forma como foi concebida, se mostrava, a longo prazo, insustentável.

O grande êxito das valorizações, por outro lado, teve contribuições exógenas não relacionadas às políticas. No primeiro plano, em 1906, a produção, em decorrência da bianualidade, reduziu-se no ano seguinte ao da valorização, o que permitiu a venda paulatina dos excedentes. Na segunda valorização, em 1918, uma geada reduziu substancialmente a produção, o que teria provocado o aumento dos preços, mesmo sem a intervenção. Finalmente, na terceira, em 1921, a produção brasileira, também tinha sido reduzida, devido a problemas climáticos, e com o fim da recessão mundial o preço retornou a seus níveis normais. Em todos os casos, contudo, a intervenção permitiu que os lucros das flutuações inesperadas do mercado se mantivessem na economia nacional, ao invés de ficarem nas mãos de comerciantes estrangeiros, como sempre ocorria em momentos de brusca alternância na oferta (Topik, 1987).

2.1.3 Defesa Permanente e o surgimento da primeira agência reguladora: 1924 a 1929

A Defesa Permanente do Café foi a primeira tentativa de uma mudança importante de orientação com respeito à participação do Estado nos negócios cafeeiros. O Presidente do Brasil, Epitácio Pessoa, lançou, em outubro de 1921, o documento-chave da Defesa Permanente, justificando a intervenção no mercado cafeeiro.

"O café representa a principal parcela no valor global de nossa exportação e é, portanto, o produto que mais ouro oferece à solução dos nossos compromissos no estrangeiro. A defesa do café constitui,

portanto, um problema nacional, cuja solução se impõe à boa política econômica e financeira do Brasil." (apud Delfim Netto, 1973: 110)

Nesta mensagem dirigida ao Congresso o Presidente atribuiu as crises do mercado cafeeiro a dois fatores: à inconstância da produtividade das safras e à necessidade de crédito para o armazenamento do café, evitando especulações por parte dos comerciantes. Para a implementação de um programa que propunha a manutenção sistemática da estabilidade de preços seria necessária uma reestruturação do mercado cafeeiro, com controle direto sobre a remessa de cafés nos portos, oferta de créditos à agricultura e criação de sistema eficaz de armazenagem. Os recursos originar-se-iam do imposto de transporte de café e de empréstimos externos. Mas as medidas implementadas pelo governo federal acabaram sendo limitadas e a Defesa Permanente foi transferida ao governo do Estado de São Paulo.

O Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café (IPDPC) foi criado em 1924, sendo presidido pelo secretário da Fazenda do Estado de São Paulo. O comitê responsável pelas valorizações e controle de estoques era constituído de sete membros, todos representantes dos capitais que financiaram a operação: banqueiros e importadores, contando apenas com um representante do Estado de São Paulo. Embora os membros representantes da cafeeicultura¹⁹ participassem de um conselho consultivo com pouca influência sobre as políticas, admite-se que *"os interesses dos fazendeiros continuavam dominando a política estadual, e podia-se dizer até que o controle do estado sobre o programa apenas era o domínio dos fazendeiro numa outra forma."* (Topik, 1987: 94)

A necessidade de uma política intervencionista de maior amplitude e a criação de um sistema de armazenagem no interior do Brasil justificavam as transformações que se processavam nas ações das políticas governamentais, principalmente com relação ao controle dos estoques. De um lado, devido aos mecanismos utilizados pelos especuladores, já descritos, e, de outro, com o objetivo de estabilizar a moeda nacional, pois em virtude de o embarque do café ocorrer somente em alguns meses do ano havia um grande afluxo de divisas, nestes períodos, valorizando a taxa cambial. Nos outros meses do ano acontecia o inverso. Além disso, a experiência das valorizações anteriores, em que o controle dos estoques era realizado pelas empresas estrangeiras, concentrando-o em armazéns de seus países, não se mostrava muito adequado. A manutenção destes estoques no estrangeiro se revelava

¹⁹ Convém ressaltar que alguns dos mais importantes cafeeiros eram também proprietários de bancos e casas de exportação (Silva, 1976).

muito custosa, e possibilitava ações especuladoras dos compradores, que tendiam a depreciar os preços muito mais do que se o café estivesse no Brasil.

Assim, o governo do Estado de São Paulo chegou a construir armazéns para mais de 13 milhões de sacas de café, durante este período. Segundo Delfim Netto (1973), a perda do controle sobre os estoques deve ter sido o principal motivo da campanha contra o café brasileiro, nos Estados Unidos, provavelmente inspirada pelos torradores e importadores americanos. É neste período que se inicia a concorrência do café brasileiro com o colombiano e os investimentos americanos na cafeicultura deste país.²⁰

A Defesa Permanente se diferenciava, também em comparação aos esquemas anteriores de valorização, com relação à responsabilidade pela compra do café. O governo passou a regular apenas a entrega do produto, não mais assumindo os riscos da retenção e também os seus ganhos. A forma de funcionamento do controle de estoque de café, além de demandar a necessidade crescente de financiamento, exigia o alongamento progressivo da dívida dos cafeicultores à medida que os estoques se avolumavam, dado o aumento contínuo da produção. O mecanismo de retenção seguia a regra de que a primeira saca a entrar nos armazéns seria a primeira a sair, o que implicava a necessidade de financiamento aos fazendeiros, ao longo do tempo, até a realização de sua venda. Quanto maior a safra e o volume de estoque, maior a exigência de empréstimos e maior a incerteza do setor financeiro a respeito de quando os certificados de depósitos de café seriam liquidados (Bacha, 1992).

A imposição crescente de financiamento e a retração do crédito, em 1929, devido ao início da crise no mercado financeiro internacional e a negativa do Governo Federal em conceder financiamento por meio do Banco do Brasil, provocou uma corrida dos detentores de títulos de café e a queda vertiginosa de preços. O Governo Federal acabou intervindo e negociando empréstimos no exterior retirando das mãos

²⁰ "É muito provável que uma parcela importante da procura de cafés colombianos se deva não somente à melhor qualidade média daqueles cafés, como, principalmente, às dificuldades permanentemente instituídas pelo Brasil à exportação. É fácil compreender-se que o importador, para ele diferenciar a sua procura, tem de realizar gastos muito maiores. Se ele possuía o seu agente no Brasil e toda uma organização já montada e funcionando, [...] é mais evidente que, concentrando os seus negócios aqui, ele poderia economizar. Se apesar deste fato, ele resolveu criar uma máquina administrativa também na Colômbia e pagar mais caro o café (ele podia perfeitamente formar ótimos 'blends' com cafés finos brasileiros), isso se deve, em boa parte, à tentativa de se libertar da pressão brasileira." (Delfim Netto, 1973: 126)

do Instituto Paulista a defesa dos preços do café. Mas os preços do café só viriam a se recuperar depois da segunda guerra mundial.

2.1.4 Racionalidade econômica da intervenção na República Velha

A hegemonia da oligarquia paulista, que se estabelece na Primeira República, demonstra que as medidas de política econômica, embora possam ter beneficiado um conjunto maior de interesses,²¹ são alegadamente adotadas em defesa do café.²² Além disso, o grupo de interesse da cafeicultura, presente também no aparelho do Estado, não só adquiriu poder de determinar as políticas referentes ao seu negócio, criando condicionantes de uma estrutura monopolista, num mercado tipicamente concorrencial, como hegemonicamente acabou por influir na formulação das políticas nacionais.

Fica evidente, portanto, que apesar de demonstrada a existência de falha de mercado, devido à concorrência predatória exercida pelo poder de mercado dos comerciantes estrangeiros, a regulamentação apresentada no setor cafeeiro não surge para eliminar as ineficiências engendradas por elas. A regulamentação foi inicialmente idealizada (Convênio de Taubaté) com o objetivo de proteger os produtores dos movimentos decrescentes de preços, e a partir da Defesa Permanente, como um instrumento capaz de aproveitar a condição de quase-monopólio que o Brasil dispunha no mercado internacional de café para realizar lucros extraordinários, isto é, fixar preços acima de sua média concorrencial de longo prazo. Nas palavras de Furtado (1968: 188):

"Ao comprovar-se a primeira crise de superprodução, nos anos iniciais deste século, os empresários brasileiros logo perceberam que se

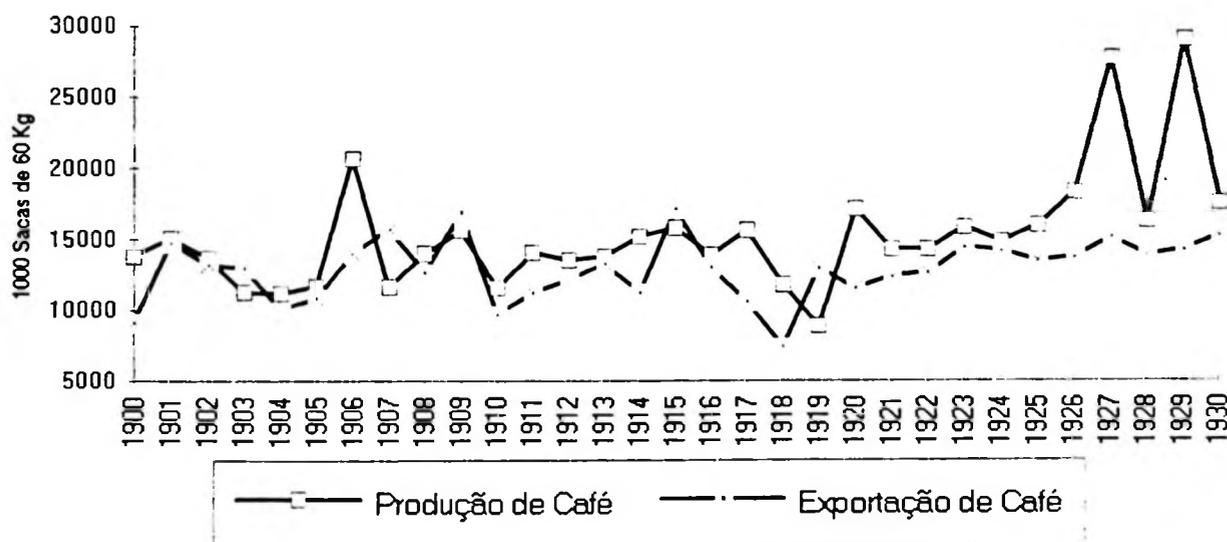
²¹ Sobre esta questão ver Fritsch (1989).

²² Apesar da hegemonia da oligarquia cafeeira, os produtores de café não conseguiram dominar completamente o aparelho estatal. Na verdade, mesmo entre os estados produtores havia diferenças não só pessoais como também relacionadas com o mercado externo. Havia conflitos com relação à política de valorização tanto por parte dos cafeicultores como por parte dos representantes políticos e funcionários públicos, motivados também pelos interesses do Estado. Desta forma, como sugere Topik (1987: 188), é possível que os cafeicultores *"tenham recebido o necessário do governo federal, mas certamente não receberam tudo o que queriam."*

encontravam em situação privilegiada, entre os produtores de artigos primários, para defender-se contra a baixa de preços."

A política de defesa da rentabilidade do setor cafeeiro resultou em elevados preços no mercado internacional, que se traduziu em elevadas taxas de lucratividade para os produtores. Como se sabe, as altas lucratividades, com a redução artificial da oferta, incentivam ainda mais a expansão da produção, acentuando a tendência de desequilíbrio estrutural entre a oferta e demanda. A crise de superprodução observada no início da década de 30 não deixa dúvidas quanto a este argumento. A produção de café, no Brasil, só no período de 1924 a 1929, cresceu quase 100 por cento, enquanto as exportações se mantiveram praticamente estáveis, conforme se observa no gráfico 2.1.

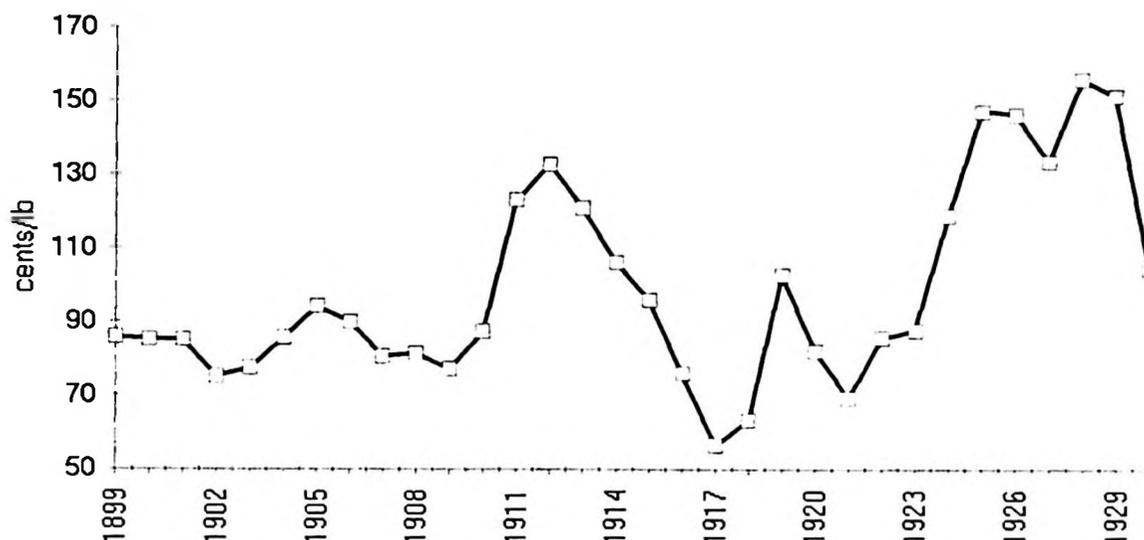
Gráfico 2.1 - Evolução da Produção e Exportação Brasileira de Café (milhares de sacas de 60 kg), 1900 - 1930



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

Mundialmente, a produção de 3,2 bilhões de cafeeiros, em 1926, foi expandida para 5 bilhões de pés. Pelo gráfico 2.2, que mostra a evolução dos preços médios de importação de café (deflacionados) no mercado internacional, pode-se observar que a Defesa Permanente implicou preços maiores do que os obtidos nas outras valorizações.

Gráfico 2.2 - Evolução dos Preços Médios do Café Importado pelo Mercado Americano (cents/lb) (US\$ de 1990), 1889 - 1930



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

Desta forma, embora existam fundamentos favoráveis a uma política de regulamentação do Estado no mercado cafeeiro, de forma a corrigir ou eliminar as falhas de mercado, na verdade, a intervenção criou uma situação privilegiada - preços de monopólio - para os produtores nacionais, que se tornou factível dada a hegemonia política e econômica do setor.

Mais do que a "captura simples" da regulamentação, caso extremo da teoria de Stigler (1988), no qual existiria na economia apenas um único grupo de pressão efetivamente organizado, a regulamentação representou a expressão da própria cafeicultura no poder e a dependência econômica do País, com o café, o único pólo dinâmico da economia. Desta forma, dada a fragilidade financeira do Estado, sob o domínio quase exclusivo da economia cafeeira para compor suas receitas, a defesa do café se tornava uma questão de sobrevivência do próprio aparelho estatal.²³

A distribuição dos benefícios da política de valorização reforçam este argumento. Conforme conclusão de Topik (1987: 106), foram os produtores de café os

²³ O que explica a adoção de políticas econômicas ortodoxas pelo Estado, visando o equilíbrio fiscal e externo, quando as dificuldades cambiais se agravavam, mesmo contrariando os interesses imediatos do setor cafeeiro (Aureliano, 1981).

grandes favorecidos, neste período. O autor estimou que os produtores obtiveram lucros de 15 por cento ao ano em terras cansadas e de 25 a 33 por cento em terras novas, neste período. Já os exportadores estrangeiros, apesar de terem lucrado com as comissões das compras e vendas de café tiveram suas posições enfraquecidas à medida que o Estado passou a assumir o controle dos estoques. Com relação aos torrefadores estrangeiros, o autor conclui que a estabilização de preços trouxe benefícios, pois eles *"não se opunham a preços mais elevados, dentro do razoável, porque o café não permitia muita flexibilidade no seu preço, mas gostavam de preços previsíveis."*²¹

Segundo Bacha (1992) e Fritsh (1992) a intenção do Estado de São Paulo e do Governo Federal na regulamentação do mercado cafeeiro não era de obter lucros diretos com esta política. Mas ao fortalecer o setor privado cafeeiro indiretamente manter-se-ia a estabilidade da moeda aumentando, também, as receitas de impostos. Como ressalta Bacha (1992: 72):

"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 Epitácio Pessoa de apoiar os paulistas em 1921, como na decisão de Washington Luís de deixá-los em 1929."

É por isso que se entende que apesar da existência de outros grupos de pressão até 1930 a manipulação da taxa de câmbio e os empréstimos externos foram, em geral, justificados em nome dos interesses dos cafeicultores. Neste sentido, a política econômica da época se identificava perfeitamente com os interesses do setor cafeeiro.

No Congresso, durante os debates, quando por hora surgia em pauta a necessidade de adotar medidas de proteção para outros produtos de exportação, como, por exemplo, em 1915, em que a questão da proteção à borracha foi discutida, a bancada paulista tratava de demonstrar que o café era o único produto de importância nacional e que por isso merecia um tratamento diferenciado. Este tipo de argumento explica o consenso que havia entre os congressistas, na aprovação de medidas

²¹ A adesão dos torrefadores internacionais à política de valorização pode ser constatada por este acontecimento: em 1925, os torrefadores americanos solicitaram ao Governo do Estados Unidos autorização para fornecerem financiamento ao Instituto do Café com o objetivo de manter a estabilidade de preço. Empréstimo negado por Hoover, ministro do Comércio americano, na época (Topik, 1987).

favoráveis à defesa do setor, embora houvesse posições diversas quanto à forma de intervenção.²⁵

Além disso, pelo fato do Brasil ser um País agrário-exportador e o café um produto basicamente destinado ao mercado externo, o monopólio do café criou uma situação curiosa: a extração da quase-renda dos consumidores estrangeiros. Isto é, o custo da regulamentação não recaía sobre a economia nacional. A política de valorização, neste período, foi autofinanciável, o que possibilitou a adesão dos parlamentares à política de defesa do café, ou seja, conseguir uma coalizão quando se discute distribuição de ganhos é mais fácil do que quando uma política implica *trade-off* de perdas e ganhos.

Esta característica de serem os perdedores os consumidores internacionais²⁶ é, sem dúvida, o principal elemento que vai possibilitar o engajamento cada vez maior do Estado na política intervencionista. A regulamentação, sendo um jogo de resultado positivo, vai possibilitar a transferência de renda do setor cafeeiro para outros setores, inclusive antagônicos. Assim, quando a regulamentação passa a ser regida por critérios de política, não apenas microeconômicos, mas macroeconômicos, ela adquire um caráter funcional, uma vez que se presta não só a interesses particulares de um setor, mas pode ser útil a outros interesses. Entretanto, dependendo das relações de forças que se interagem, num dado momento, poderá haver a preponderância de um desses interesses, como se verá adiante.

2.2 Regulamentação do setor cafeeiro: 1930 a 1950

A partir da crise de 1929, há um claro divisor de águas: a grande depressão catalisou um processo de mudança estrutural que deslocou o setor cafeeiro do eixo dinâmico da economia nacional. Assim, a nova ordem que se estabelece nas relações econômicas internacionais implicou mudança das regras do jogo do processo político-

²⁵ O endosso federal à política de valorização, em 1907, teve aprovação de 106 contra 15 votos na Câmara, e de 31 a 6, no Senado. Na bancada do Estado de Pernambuco encontravam-se os grandes opositores à política de defesa cafeeira, que se sentiam prejudicados diante do pouco interesse dado aos produtos de sua região (Love, 1982).

²⁶ Quando o preço do café começou a reagir, devido às manipulações promovidas pelos exportadores, os governos americano e francês se opuseram à política de valorização, alegando a criação de um “*truste internacional do café*” com a participação do governo brasileiro para explorar os consumidores.

econômico brasileiro (a Revolução de 30), com a recomposição da base de apoio do Estado, o que corroeu o domínio exclusivo da cafeicultura na política econômica brasileira.

A reversão do federalismo oligárquico, com a centralização político-administrativa, concedeu ao poder central instrumentos institucionais para a implementação de uma política intervencionista e possibilitou a estruturação de diversas agências estatais, com objetivos reguladores ligados aos interesses do Estado. Como consequência, a racionalidade econômica da regulamentação do mercado cafeeiro também acompanhou estas transformações. É a partir desta constatação que se pode admitir a regulamentação econômica como um processo dinâmico, que acompanha as metamorfoses das relações entre Estado e sociedade e que definem uma racionalidade vulnerável, condicionada não só pelas modificações do poder dos grupos de pressão como também relacionada ao crescimento relativamente autônomo da burocracia estatal. Mas, como ocorreu esta mudança no caso do mercado cafeeiro?

A crise que se instalou na economia cafeeira após 29 teve duas grandes consequências: em primeiro lugar, os efeitos desta crise não podiam ser superados por medidas convencionais até então implementadas e, em segundo, acirrou as disputas e os conflitos que emergiam de um setor composto por segmentos distintos e regionalmente diferenciados (fazendeiros, comerciantes e banqueiros). Assim, a criação de um órgão federal de regulamentação, além de ser uma resposta para contornar os efeitos desfavoráveis da crise cafeeira, serviria de árbitro entre as distintas frações (Draibe, 1985). Observa-se, então, que a substituição do federalismo pela centralização político-administrativa e a constituição de órgãos reguladores após a Revolução de Trinta vêm inicialmente ao encontro dos interesses do setor cafeeiro.²⁷

2.2.1 Criação do Departamento Nacional do Café (DNC)

De 1931 a 1933, tem-se um período de transição na condução da política cafeeira. Em 1931, foi criado o Conselho Nacional do Café (CNC), que em 1933 foi substituído pelo Departamento Nacional do Café (DNC), autarquia federal subordinada ao Ministério da Fazenda. O objetivo básico das políticas, neste período, era a redução da oferta de café, que foi obtida, principalmente, por meio da seguinte

²⁷ Szmrecsányi observa o mesmo com relação à criação do IAA (Instituto do Açúcar e Alcool), em 1933 (Draibe, 1985)

medida: contingenciamento no escoamento da produção, por meio de quotas de exportação, para retenção (nos postos, para exportação e, no interior, até a sua liberação para exportação) e para o sacrifício (tendo que ser vendida ao Governo a um preço abaixo do custo para a destruição). O estabelecimento desta medida era visivelmente desfavorável aos cafeicultores, principalmente aos que obtinham maior produtividade.²⁸

Segundo Draibe (1985: 200), com a criação do DNC a decisão sobre a política do café por parte do Governo Federal vai se tornando paulatinamente autônoma em relação aos interesses do setor. Embora este último continuasse a influenciar as decisões de política econômica era o governo federal que em última instância deliberava as políticas para o setor, tornando os interesses privados em interesses gerais de acordo com a lógica do Estado. De acordo com a autora:

"Os interesses do 'café' impregnaram-se na área econômica centralizada do Estado, foram assumindo como interesses gerais, e as políticas para o setor expressaram-se como políticas nacionais, também segundo as 'razões' do Estado."

É neste contexto que a continuidade da política de compra de excedente cafeeiro pelo Estado, a partir de 30, não deve ser atribuída exclusivamente à pressão dos grupos agromercantis. Segundo Furtado (1968) e Delfim Netto (1973), a compra de estoque cafeeiro se fundamentou numa ação pragmática, uma vez que não restava ao Governo Federal outra alternativa *vis-à-vis* a absoluta dependência do País com relação ao café. Segundo Delfim Netto (1973:141):

"A operação de queima foi muito criticada, mas é preciso considerar-se que até hoje não se conseguiu imaginar uma política que a substituísse com probabilidade de bom êxito. De fato, a queima do café significava, em parte, a forma pela qual o desperdício generalizado de fatores, produzido pela crise mundial em todos os países, se apresentava no Brasil. A alternativa mais imediata para a queima do produto era o desemprego e a desorganização social."

²⁸ Setores descontentes com a política cafeeira, principalmente as cooperativas regionais do interior do Estado de São Paulo, fundaram a COLA (Comissão de Organização da Lavoura). A oposição atingia diretamente o Ministro da Fazenda Whitaker, banqueiro paulista, pois sua política de aquisição dos estoques estipulava a compra de café existente até 30/06/1930, em vez da safra de 1931/32, beneficiando claramente os bancos envolvidos no financiamento do café, em detrimento dos lavradores (Aureliano, 1981).

Mas, se por um lado a centralização cada vez maior das decisões da política cafeeira se mostrava onerosa para o Estado, por outro, gerava um crescente descontentamento do setor. A Sociedade Rural Brasileira (SRB), que inicialmente apoiou a intervenção do governo federal, passou, em 1934, a criticá-la. Naturalmente, a agência estatal não possuía total autonomia e várias pressões de segmentos organizados da cafeicultura acabaram em privilégios. A Lei do Reajustamento Econômico de 1933, que reduzia nominalmente pela metade as dívidas dos cafeicultores, (excluindo as dívidas decorrentes da aquisição de propriedades fundiárias), contraídas antes de 30 de julho de 1933, e recontratando-as com prazo de 10 anos, demonstra a pressão do segmento agrário cafeeiro (Guarnieri, 1987).

As reivindicações, na verdade, não atacavam diretamente o DNC. Eram protestos contra algumas de suas políticas, como: obrigatoriedade de vendas de divisas da receita do café exportado ao Banco de Brasil, que estabelecia uma taxa inferior ao do mercado (confisco cambial); as restrições sobre a venda de café abaixo do tipo 8;²⁹ a não inclusão das dívidas decorrentes da compra de propriedades fundiárias no Programa de Reajustamento Econômico e o imposto sobre importação, que segundo os produtores só estava beneficiando a aquisição de bens de luxo importado (Stolcke, 1986).

Mas, com o fraco resultado da política, em termos de elevação dos preços do café no mercado internacional, cresciam os ataques ao DNC, pedindo o fim de todos os impostos e a liberação do comércio. Já em 1935, a SRB passou a exigir a extinção do DNC, alegando que "*com as suas intervenções infelizes, apenas desestabilizava o mercado cafeeiro*" e que os institutos estaduais de café "*estavam perfeitamente qualificados para implementar a política cafeeira*" (Stolcke, 1986: 120). Esta afirmação expressa, claramente, o desejo da associação em obter de novo o domínio virtual das políticas governamentais, uma vez que os institutos estaduais eram controlados diretamente por estas entidades.

Em fins de 1937, a pressão praticamente unânime do setor privado cafeeiro aliada à escassez de divisas, forçou a reorientação da política cafeeira. Abandonou-se parcialmente a sustentação de preços, adotando um *dumping* internacional do café, na tentativa de obrigar os concorrentes a negociar um acordo internacional. Em 1938, com o comércio livre, os preços caíram 25 por cento e houve um aumento de 40 por

²⁹ A classificação do café pode ser efetuada por meio da determinação do tipo e bebida. A classificação por tipo admite 7 tipos de valores decrescentes de 2 a 8, em função dos defeitos constatados numa amostra de 300 gramas, segundo as normas estabelecidas na Tabela Oficial Brasileira de Classificação.

cento nas exportações.³⁰ Mas a declaração da Segunda Guerra Mundial, com o fechamento dos mercados europeus, trouxe novas dificuldades e alguns setores voltaram a reivindicar a volta à política de valorização alegando que a exclusão destes mercados impossibilitaria o sucesso da política agressiva de preços.

As novas críticas à política do DNC recaíam agora sobre o valor de 2 mil réis pago pelo governo por saca, em relação às quotas de sacrifício, restabelecidas em 25 por cento do total da safra. O presidente da SRB afirmava que dado que a quota de sacrifício não havia melhorado os preços ela era inútil e apenas representava a "*ruína para a economia dos lavradores*". Segundo um representante do setor exportador, a remuneração da quota de sacrifício não compensava nem a sacaria que lhe era entregue gratuitamente (Stolcke, 1986: 126). Diante destes protestos, os cafeicultores conseguiram uma nova moratória sobre os seus débitos, mas a quota de sacrifício só foi abandonada em agosto de 1944. De 1931 a 1944 cerca de 78 milhões de sacas de café tinham sido destruídas. No final deste período, já havia uma certa preocupação com a possível subprodução. Os cafeicultores argumentavam que a política econômica do café tinha ido além da sua função de promover o equilíbrio entre a produção e o consumo, acusando-a de ter provocado a diminuição excessiva da produção e levado muitos produtores à miséria.

"Tudo quanto o governo federal fez para proteger a lavoura produziu efeito contrário[...]. O café, tão protegido foi que a sua produção caiu de tal maneira que muita gente está certa de que dentro em pouco nós, que fomos os maiores fornecedores desse produto para o mundo inteiro, acabaremos importando-o." (apud Draibe, 1985: 281)

Em 1944, as pressões para a extinção do DNC foram se tornando cada vez maiores e os diversos segmentos da cafeicultura pareciam ter alcançado o consenso (Draibe, 1985). Não é difícil entender este consenso. Num momento em que o mercado já demonstrava sinais de recuperação, o setor desejava, sem interferências, administrar os ganhos. Naturalmente, o setor demanda a ação do Estado em momentos de crise para administrar os prejuízos. Convém, no entanto, ressaltar que a demanda pelo fim do DNC não era um fato isolado. As agências estatais, de modo geral, eram duramente criticadas e se tornaram alvos constantes de debates, principalmente na Assembléia Constituinte.³¹

³⁰ Este aumento da quantidade exportada, segundo Delfim Netto (1973), se deve à política dos operadores em aumentar os estoques de café aproveitando uma situação de queda de preços, que poderia ser momentânea se o Brasil voltasse a política antiga.

³¹ Entre eles estavam o Instituto do Açúcar e do Alcool, o do Cacau e o do Sal (Draibe, 1985).

Em fevereiro de 1945, no Convênio dos Estados Cafeicultores, sob a presidência do Ministro da Fazenda de Vargas, foi anunciada oficialmente a extinção do DNC, para 30 de junho de 1946, afirmando que embora houvesse a necessidade da continuidade da política cafeeira sob o comando do governo federal o DNC já havia cumprido o seu papel de alcançar o "equilíbrio estatístico" entre a produção e o consumo de café.

O DNC foi extinto, deixando para uma Comissão Liquidante um estoque de 4 milhões e 800 mil sacas de café e um imenso patrimônio de agências, escritórios distribuídos em todo o País. A política cafeeira passou a ser implementada pela Divisão de Economia Cafeeira, criada pelo Ministério da Fazenda.

2.2.2 Racionalidade econômica da política cafeeira no primeiro governo Vargas

Os interesses, aparentemente contraditórios, do setor privado cafeeiro, ou de uma parcela significativa, em reivindicar a criação de uma agência regulatória, no início da década de 30, e exigir o seu fim, principalmente a partir da década de 40, revelam, na verdade, a sua incapacidade para deter o domínio das políticas públicas, como se verificou na República Velha. A relativa autonomia do DNC em relação aos interesses privados não permite que ocorra, como no período anterior, a captura da regulamentação pelo setor cafeeiro.

Em termos de teoria, a explicação de Stigler (1988), para este fenômeno, se sustentaria no fato de que o setor cafeeiro provavelmente não estaria mais fornecendo o apoio necessário para os políticos e, assim, que o cartel da regulamentação não se manteria e outros grupos de interesse passariam a ser privilegiados. Na verdade, nesta época surgem diversas agências estatais ligadas a vários produtos como: o do Instituto do Açúcar e do Alcool, do Cacau, da Pesca, do Mate, do Pinho, do Sal etc. Mas se, por um lado, a política de cartel é mantida pelo Estado, por outro, também não se pode argumentar que com a criação de diversas agências estatais, neste período, algum (s) grupo (s) de interesses mais fortes tenha (m) deslocado o poder do setor cafeeiro capturando benefícios antes voltados apenas para os interesses do café. O movimento em favor da extinção das agências estatais era uma demanda de todos os setores, o que demonstra a insatisfação geral dos produtores com relação às agências de regulamentação.

Além disso, não parece ser correto explicar este fenômeno a partir da teoria que busca o entendimento da regulamentação, por meio das relações de *agency* (agente-principal), entre os grupos de pressão e as agências reguladoras (Noll, 1989a). A demanda pela extinção das agências regulatórias, com certeza, não surgiu devido à assimetria de informação e à dificuldade de monitoramento dos grupos de pressão, que possibilitaram às agências estatais executarem, de forma ineficiente, as políticas e/ou agirem em interesse próprio, extraíndo renda dos setores regulados em seus benefícios. Naturalmente, o auto-interesse dos funcionários das agências estatais podem obstruir os interesses e as demandas do setor privado. Um exemplo, neste sentido, foi o do processo de liquidação do DNC, recheado de denúncias de corrupção.³² Entretanto, é claro que a corrupção, assim como o excesso de ações contrárias aos objetivos iniciais, para os quais a agência foi criada, representam a fase terminal de uma agência estatal. A percepção de um fim próximo e a certeza de uma falta de perspectiva futura colaboram para este tipo de atitude ou racionalidade oportunista. Ou seja, mais do que explicar o desvirtuamento dos objetivos a que foram criadas, a manifestação de oportunismo é expressão da crise de uma agência estatal. Não cabe aqui discorrer sobre os motivos que levariam os funcionários de uma empresa estatal a serem leais e trabalharem de acordo com os objetivos de sua empresa. Simon (1991) argumenta que o comportamento oportunista não é um fenômeno corrente dentro das organizações e, da mesma forma que numa grande empresa capitalista, em que os funcionários, mesmo sem a presença do proprietário (empresa de sociedade anônima) são estimulados (sistemas de recompensas, motivações e poder) e se identificam com a empresa, numa organização estatal estes estímulos também ocorrem.³³ Entretanto, ao se aproximar do fim, quebra-se o laço de lealdade com a organização, que tem seus dias contados, com o chefe e com os colegas de trabalho, que provavelmente não mais encontrará e/ou trabalhará. Portanto, racionalmente, o comportamento dos agentes será oportunista.³⁴ É comum, no entanto, na análise da crise, interpretar-se erradamente o sintoma como causa.

Na verdade, os conflitos de interesses entre o DNC e o setor privado parecem demonstrar que enquanto a agência estatal perseguia uma política voltada para a

³² Mas que, por outro lado, acabou com a criação de uma Comissão de Inquérito na Câmara Federal e o aceite do pedido de demissão do Ministro da Fazenda. A continuidade do processo de liquidação passou, então, a contar com a participação das associações de classe.

³³ Sobre a habilidade das empresas privadas em providenciar uma adequada estrutura de motivação para os seus empregados ver, por exemplo, Baran e Sweezy (1966).

³⁴ Analogamente, este comportamento poderia ser explicado pela lógica da Teoria dos Jogos. Os funcionários estariam jogando um jogo finito e, por isso, haveria um grande estímulo à não cooperação.

adequação da oferta brasileira ao mercado internacional, o setor cafeeiro estaria mais preocupado com suas receitas de curto prazo. A manutenção da quota de sacrifício, apesar das demandas contrárias, é um claro exemplo. Além disso, quando o setor sente que o mercado está se recuperando, na metade da década de 40 ele prescinde da intervenção do Estado.

Do ponto de vista de objetivos, a política cafeeira não difere da implementada no período anterior: restringir a oferta de café de forma a valorizar os preços do produto no mercado internacional. Mas, o que motivava os formuladores da política econômica a darem continuidade à política de defesa do café, antes de perseguir objetivos particulares do setor cafeeiro, se apoiava, então, numa ação determinada a solucionar a crise econômica nacional, que tinha como cerne a questão cafeeira. É por isso que, nesse momento, as decisões sobre as políticas não mais estavam a cargo dos interesses imediatos do setor cafeeiro, nem a sustentação política do governo.³⁵ Entretanto, a insatisfação manifesta de todo o setor cafeeiro não só retrata a sua perda de decisão sobre as políticas públicas,³⁶ mas, também, a sua dificuldade em assumir os sacrifícios, dada a gravidade da crise, uma vez que as condições do mercado não eram mais as mesmas do período da República Velha. Como foi observado no período anterior, o custo da política de cartel recaía completamente sobre os consumidores estrangeiros. Neste caso, os produtores tinham que assumir também sua quota de sacrifício, embora, como observa Furtado (1968), tenha havido, na verdade, uma "socialização dos prejuízos". A expansão de crédito necessária à compra do excedente de produção implicou a depreciação da moeda nacional.

A relação entre os interesses privados e os interesses do Estado, neste período, se aproxima mais da definição de Wilson & Butter (1985) sobre o falso corporativismo, com o Estado controlando diretamente os processos de tomada de decisões e se constituindo no árbitro final das deliberações das políticas voltadas ao setor. O interesse do Estado, na condução da política governamental, se explica pela externalidade positiva que tal política possibilitava ao gerar receitas de divisas necessárias à sustentação do valor externo da moeda. A economia, nos anos 30, sem a regulamentação do Estado, seria levada ao resultado do "dilema dos prisioneiros" de um jogo não cooperativo, no qual todos perderiam: Estado, sociedade e setor. Já na metade da década de 40, o aumento das cotações decorrentes da estabilidade do mercado vai sinalizar ao setor que o custo da política de regulamentação (quota de

³⁵ Sobre a sustentação política do Estado após a Revolução de 30 ver Saes (1976).

³⁶ Na visão de Saes (1976) a Revolução de 32 foi a tentativa do setor cafeeiro recuperar o poder político perdido em 1930.

sacrifício) está sendo pago inutilmente. Não é mais necessário financiar uma política de cartel, nos moldes do DNC, já que existia, inclusive, uma preocupação com a subprodução.

2.3 Regulamentação do setor cafeeiro: 1951 a 1989

Como se pode observar, os vários setores da cafeicultura não eram, em geral, contrários à regulamentação. As associações admitiam a necessidade de um órgão federal que pudesse conduzir a política cafeeira, principalmente no mercado internacional, visando, simultaneamente, estimular o incremento das exportações e manter as cotações dos preços externos do café. O setor reivindicava a institucionalização de um órgão que tivesse o poder deliberativo, estabelecendo uma unidade de interesses, mas que delegasse a efetiva direção da política econômica aos cafeicultores.

Almeida Prado, diretor do Departamento de Cafeicultura da Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP),³⁷ defendia, desta forma, a institucionalização de um organismo de defesa da política cafeeira, nesta época:

"[...] Não se pode aplicar ao café os princípios da economia liberal ajustáveis aos produtos perecíveis, ambos de fácil correção dentro das variações da lei da oferta e da procura, ajustáveis, dentro das necessidades do consumo, com a determinação das áreas de plantio, e fácil controle do problema da superprodução. Com o café, as condições são diversas, porquanto, uma vez plantadas as lavouras, jamais poderão ser abandonadas, senão com prejuízos irreparáveis. [...] Não pode, portanto, fugir o café a um dirigismo econômico sem o grave risco de ser presa dos apetites especulativos que encontram em seu comércio, fértil campo para a obtenção de elevados e rápidos lucros." (Prado, 1956: 153)

Segundo Draibe (1985: 289), a defesa da criação de uma nova entidade que permanecesse contida dentro das estruturas do Estado deve ser entendida pela centralização político-administrativa da época, na qual concedia ao Estado o controle efetivo dos instrumentos fundamentais de política econômica, sobretudo cambial e

³⁷ A Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP) foi fundada em 1946 e era composta de associações rurais do interior do Estado de São Paulo e vinculada à estrutura sindical. Esta entidade, apesar de conflitar com SRB, tinha, no entanto, com relação à política cafeeira, a mesma demanda: a instituição de novo órgão governamental que delegasse a efetiva direção da política ao setor privado (Draibe, 1985).

creditício. Assim, só restava ao setor demandar a instituição de um órgão dentro do aparelho estatal que pudesse contemplar os seus interesses no conjunto das políticas econômicas.³⁸

Além disso, as próprias divergências de interesse e diversidades regionais entre seus agentes dificultavam a formação de uma unidade de classe e o Estado teria, então, também a função de estabelecer esta unidade inexistente.

As principais reivindicações do setor, discutidas nas associações de classes e imprensa, eram as seguintes:

"a) o estabelecimento de um preço mínimo ao produtor, através do seu financiamento com cláusula de retrovenda; b) a melhoria dos sistemas de assistência financeira com a finalidade de se poder introduzir novos métodos culturais para baratear os custos de produção; c) uma nova orientação na expansão do plantio; d) a melhoria da distribuição do café, com o objetivo de diminuir a especulação no comércio deste produto." (Guarnieri, 1987: 37)

Da data de extinção do DNC até 1952, com a criação do IBC (Instituto Brasileiro do Café) os apelos do setor para que fosse instituído um órgão moldado segundo os seus interesses não foram atendidos e a política econômica foi marcada pela adoção de uma postura liberal, com a diminuição da participação do Estado na gerência dos negócios cafeeiros. Na verdade, a política liberal se deve à conjuntura favorável de tendência ascendente dos preços do café no mercado internacional. O governo dos Estados Unidos, que em novembro de 1942 havia imposto um preço-teto (*ceilling-price*) para o café importado, a fim de evitar o surgimento de pressões inflacionárias durante o período de guerra, liberou os preços, em 1946, o que causou uma rápida expansão nas cotações deste produto.³⁹

³⁸ Com o fim do DNC, pretendia-se a volta da prática dos convênios e das políticas de valorização, pois desde 1930 tinha sido vetado aos Estados tomar empréstimos no exterior. Assim, a defesa do federalismo, a Constituinte de 1946 e a luta pelo reforço das autonomias estaduais se fizeram dentro de limites mínimos, impostos também por forças contrárias, que viam na descentralização e no federalismo muito mais do que a mera defesa da democracia no País (Draibe, 1985: 288).

³⁹ A política norte-americana denominada, de Acordo de Suprimentos, foi inicialmente generosa para com os produtores de café, estabelecendo um preço teto que era o dobro do que vigorava em 1938-39. Segundo Pelaez (1973: 269) este acordo, foi *"uma repetição no nível hemisférico, da 'filosofia' dos esquemas brasileiros de controle. Um fator diplomático deu ensejo à consolidação do acordo hemisférico. Os Estados Unidos desejavam impedir o estabelecimento de uma aliança entre os países latino-americanos e os poderes do eixo."* Mas, a partir de 1943, principalmente com a elevação dos custos de produção, os países produtores passaram a demandar reajustes de preço, o que não foi aceito pelo governo americano, com a justificativa de que esta ação perturbaria o

Esta situação se inverte a partir de 1951. O início da Guerra da Coreia e a adoção de uma política de congelamento de preços e salários no mercado americano geram uma grande especulação, que reflete na queda dos preços do café. Estes fatores, aliados à pressão dos cafeicultores, levam à necessidade de uma política específica para a economia cafeeira, uma vez que o café, neste período, ainda representava cerca de 70 por cento do total da pauta de exportação brasileira.

2.3.1 O IBC (Instituto Brasileiro do Café) e a regulamentação internacional

Pautado nas reivindicações da cafeicultura, com a participação da FARESP na formulação de seu projeto, em dezembro de 1952, pela Lei nº 1.779 foi criado o IBC (Instituto Brasileiro do Café), entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio. Era formado por uma diretoria composta de cinco membros nomeados pelo Presidente da República, dos quais três seriam obrigatoriamente cafeicultores, tendo a função de executar as decisões de uma Junta Administrativa, que definia as diretrizes da política cafeeira, na qual os cafeicultores possuíam maioria de votos.⁴⁰

As diretrizes fundamentais do IBC, que serviriam para orientar a regulamentação econômica, constantes no art. 2º da Lei 1.779, eram:

"a defesa de um preço justo para o produtor, condicionando à concorrência da produção alienígena e dos artigos congêneres", a 'radicação do cafeeiro nas zonas ecológica e economicamente mais favoráveis à produção e à obtenção das melhores qualidades', além 'da realização de pesquisas e estudos econômicos para perfeito conhecimento dos mercados consumidores de café e de seus sucedâneos, objetivando a regularidade das vendas e a conquista de novos mercados.'" (apud Landim, 1985: 21)

funcionamento do mercado. Assim, no final da guerra, o abandono desta política de preços e o crescimento da demanda (retomada das relações com os países europeus), aliados à queda da produção nacional, conduziram a recuperação das cotações internacionais de preços do café.

⁴⁰ A Junta Administrativa era constituída da seguinte forma: a. um delegado especial do Governo Federal, que a presidia com voto deliberativo e de qualidade; b. representantes da lavoura cafeeira em um número proporcional à produção do estado até no máximo de dez representantes por estado; c. cinco representantes do comércio do café; d. um representante de cada um dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e dois representantes pelos demais estados cafeeiros (Reis, 1972: 31).

Os anos que se seguiram à criação do IBC foram extremamente favoráveis à cafeicultura sem que houvesse a necessidade de se adotar medidas concretas para a sustentação de preços no mercado internacional. Apenas o anúncio da institucionalização de um órgão específico, destinado a implementar a política cafeeira, pôs fim à especulação de queda de preços, do início da década. O preço do café em dólar apresentou um comportamento satisfatório a despeito da decisão governamental de manter fixa a taxa de câmbio que sobrevalorizou a moeda nacional.⁴¹ A suposição de que a demanda do café era relativamente inelástica com relação ao preço indicava que a sobrevalorização poderia ser utilizada para sustentar as cotações no mercado mundial. Entretanto, apesar da elevação das cotações internacionais do café as manifestações do setor eram no sentido contrário da política cambial, reivindicando a desvalorização da moeda, visando o aumento das suas receitas em cruzeiro. De fato, em dezembro de 1953 a política de câmbio fixo foi abandonada, não pela pressão do setor, mas devido à grave crise cambial em que se encontrava a economia brasileira, com um acúmulo de atrasados comerciais superiores a US\$ 610 milhões⁴² (Vianna, 1989).

Em outubro de 1953, a Instrução 70 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) instituiu o regime de taxas múltiplas de câmbio, que se tornou o mais poderoso instrumento governamental de captação de renda do setor cafeeiro. Este sistema gerava um fluxo de renda não orçamentário, decorrente da conta de ágios e bonificações, procedente do diferencial entre as taxas de câmbio de exportação e importação, que possibilitou ao Estado financiar parte significativa dos seus gastos sem necessidade de expansão monetária. O café recebeu um tratamento diferenciado, passando então a vigorar duas taxas de câmbio: a do café, de Cr\$ 23,32/US\$, e dos demais produtos de exportação, de Cr\$ 28,32/US\$. As bonificações foram fixadas em Cr\$ 5/US\$ e Cr\$ 10/US\$ para o café e demais mercadorias, respectivamente. Desta Instrução até as Instruções nº 204 e 205, de 1961, da extinta SUMOC, vigoraram taxas cambiais distintas para as exportações de café (Vianna, 1989: 147).

O confisco cambial, denominado posteriormente (pela Instrução 204 da SUMOC de 1962) de quota de contribuição, acabou se tornando instrumento básico para implementar as medidas referentes à política cafeeira. A quota de contribuição era definida como a diferença entre o preço da declaração de venda (que deveria ser

⁴¹ O câmbio, de 1948 a 1953, foi mantido próximo à paridade de 1939, Cr\$ 18,82/US\$ (Vianna, 1989: 108).

⁴² A expectativa de desvalorização cambial implicou o adiantamento dos negócios entre os exportadores e os compradores, que reduziu em 11 por cento o volume de café vendido no primeiro semestre de 1953, em relação ao mesmo período de 1952 (Vianna, 1989: 128).

superior ou igual ao preço mínimo de registro) e a cambial do exportador (que inclui o custo de aquisição da matéria-prima, os custos de movimentação do café, os custos financeiros e o lucro). Ou seja, constituía-se da diferença entre a cotação do mercado internacional e a quantidade de dólares por saca que o governo estipulava para o exportador (Carvalho, 1986: 72). As receitas provenientes da quota de contribuição formavam o "Fundo de Reserva de Defesa do Café", depois transformado em "Fundo de Defesa dos Produtos de Exportação", administrado pelo Banco Central (Landim, 1985).

Com o objetivo de captar recursos do próprio setor, a quota de contribuição podia concretizar as diretrizes básicas do IBC, como: as políticas de incentivo à renovação dos cafezais, compra de excedentes, construções de armazéns e adoção de políticas que visassem a minimização dos prejuízos decorrentes de intempéries climáticas e as que evitassem o excesso da oferta no mercado mundial. Concebida desta forma, a política cafeeira se auto-sustentaria, ficando independente de recursos externos.

Mas, era justamente a quota de contribuição o principal motivo de desavença do setor com relação à política cafeeira.⁴³ De certa forma, esta insatisfação tinha algum fundamento, uma vez que a utilização das receitas provenientes da quota de contribuição acabavam transcendendo os limites do setor cafeeiro. Segundo Delfim Netto & Pinto (1973: 302), além da função de defender os preços no mercado nacional, a quota de contribuição também propiciava a "*transferência de renda do setor para o resto da economia.*" Assim, a exploração do governo brasileiro, da posição monopolista no mercado internacional do café, possibilitou que o Estado, por meio da institucionalização da quota de contribuição, se apropriasse de parte do excedente da receita criada na comercialização deste produto.

Na opinião de Delfim Netto (1973: 304) a questão do confisco cambial não era simples, pois embora não houvesse dúvidas de que o Governo captava parcela do ganho advindo da valorização produzia-se, também, um resultado favorável: a aceleração do desenvolvimento econômico, pelo menos a curto prazo. Por este motivo, segundo o autor, não era "*possível julgar o 'confisco cambial', [...], apenas do lado dos produtores, porque isso produziria uma avaliação bastante injusta do papel*

⁴³ Segundo Vianna (1989), a pressão dos cafeicultores foi o fator catalisador da articulação política que resultou na substituição de Gudin por Whitaker, conhecido crítico do regime das taxas múltiplas de câmbio.

desse instrumento na política cafeeira e suas implicações no desenvolvimento econômico do País."

Percebe-se então que, apesar de o IBC ter sido moldado de acordo com os interesses do setor, no processo de execução da política cafeeira a junta administrativa *"não passava de um fórum de debates contra o confisco cambial, a favor de melhores preços mínimos de registro[...]"*, pois as deliberações com relação à política cafeeira estavam, na verdade, submetidas às diretrizes da *"política econômica global"* (Guarnieri, 1987: 42). Mesmo sendo de competência da junta elaborar o orçamento para a execução da política cafeeira, era o Ministério da Fazenda que, em última instância, decidia e controlava o seu montante. Com respeito à política creditícia e cambial, o IBC estava subordinado ao Banco do Brasil e à SUMOC.

Em 1967, foi consumado o que já era um fato: o Decreto Lei 200, de 25/2, alterou o *status* da Junta Administrativa como órgão supremo de direção da autarquia, que passou a ter a função exclusivamente de consulta e assessoramento nas matérias antes sujeitas à sua deliberação, transferindo para a diretoria do IBC as funções de sua competência.

Além disso, percebe-se que as preocupações dos técnicos do IBC estavam harmonizadas com a política geral da economia, empenhados em adotar medidas que gerassem o máximo possível das necessidades de cambiais para o País.⁴⁴

De qualquer forma, é importante destacar que embora a política cambial tenha sido funcional à viabilização da política econômica global, a grande expansão da capacidade produtiva entre 1955 e 1959 demonstra que a cafeeira se mostrou altamente rentável. E, se não fosse a transferência de receitas pelo confisco cambial, provavelmente a lucratividade teria sido maior, provocando uma taxa de expansão da cultura ainda mais elevada (Guarnieri, 1987). Assim, pode-se deduzir que os conflitos entre os cafeeiros e o IBC não passavam de uma disputa interna pelas receitas da

⁴⁴ No ano de 1954, as notícias de uma forte geada nos Estados de São Paulo e Paraná elevaram os preços de exportação de café para quase o dobro do ano anterior (de 56 passou a 90 centavos/Lp a cotação do Santos-4). Quando se soube que as safras não haviam, de fato, sido muito afetadas pela geada os preços começaram a cair. Osvaldo Aranha, então Ministro da Fazenda, procurando explorar as *"profundezas da inelasticidade-preço da demanda de café"*, anunciou o preço de garantia do Santos-4 para 87 centavos/Lp (Bacha: 1992: 70).

regulamentação. Os cafeicultores, na maioria, não se mostravam descontentes com a política de cartel, mas com o confisco cambial, isto é, com a divisão dos lucros.

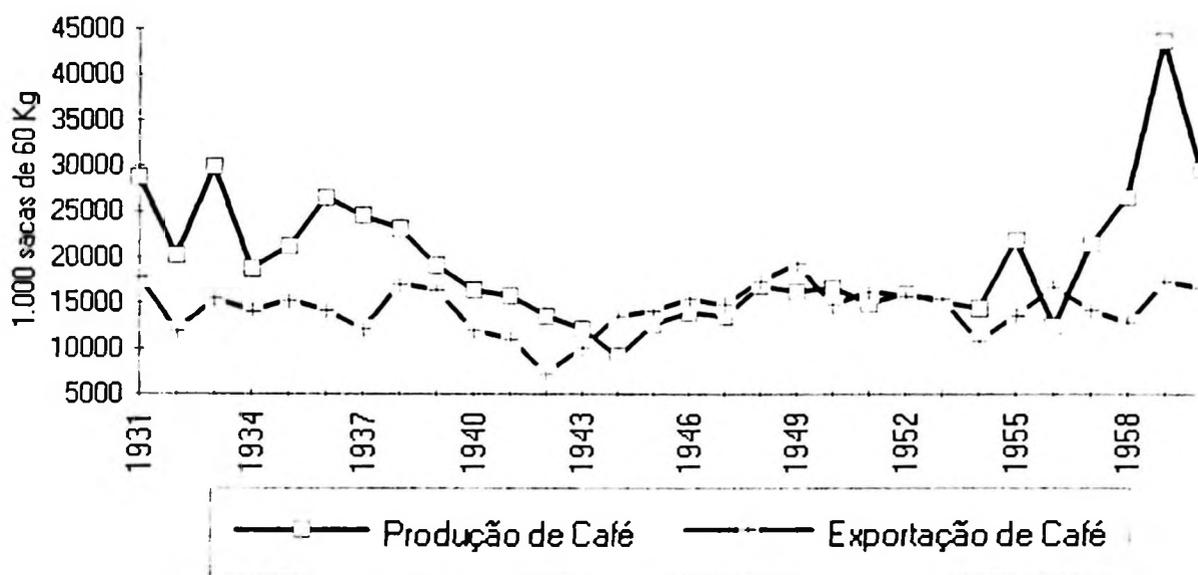
A exploração desta situação monopolista teve como consequência uma mudança significativa no mercado cafeeiro: em primeiro lugar, as altas dos preços naqueles últimos anos provocaram um grande incentivo ao aumento do plantio de café no mercado nacional; em segundo lugar, os consumidores iniciaram um boicote ao café brasileiro, aumentando o consumo de café solúvel,⁴⁵ fabricado principalmente com café robusta, e diminuindo a proporção de pó de café para a mesma quantidade de água; em terceiro, os concorrentes brasileiros, principalmente os africanos, foram incentivados a expandir suas produções.

As consequências da crise de superprodução e diminuição da demanda que se seguiu a este período de preços elevados foram retardadas por fatores climáticos que restringiram a safra colombiana em 1955/56 e as do sul do Brasil na metade da década de 50.

No entanto, a grande safra de 1958/59 e a recorde em 1959/60 foram o estopim de um problema que já vinha se agravando desde a metade da década, e que provocou a redefinição das prioridades da política econômica cafeeira. A quantidade colhida de café nesta safra foi de 36 milhões de sacas, superior à de 1933. Os estoques governamentais chegavam a mais de 43 milhões de sacas, para uma demanda mundial de 24 milhões de sacas anuais. E a compra de todo este excedente não poderia ser realizada sem que se gerasse um vultoso déficit governamental, provocando pressões inflacionárias (Carvalho Filho, 1972). Pelo gráfico 2.3, que mostra a evolução da produção e exportação brasileira de café, pode-se verificar o crescimento da oferta de café com relação à exportação, nesse período.

⁴⁵ A elevação das cotações de café detonou uma grande campanha promovida pelos Estados Unidos contra a especulação dos produtores e das torrefadoras. O Congresso, que havia formado uma subcomissão para estudar o caso, e a imprensa convenciam os consumidores a beber menos café (Vianna, 1989). Entretanto, como colocam Delfim & Pinto (1973: 306), o pouco interesse do Departamento do Estado nas conclusões do inquérito indicava que "*os Estados Unidos ofereciam uma contrapartida do plano Marshall para a América Latina através da passividade diante dos aumentos dos preços do café.*"

**Gráfico 2.3 - Evolução da Produção e Exportação Brasileira de Café
(milhares de sacas de 60 kg), 1930 - 1960**



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

Decorrente desta problemática, o governo passou a adotar duas estratégias: de um lado, passou a implementar um amplo esquema de planejamento do sistema cafeeiro nacional, que englobava a produção rural, a indústria, a distribuição e o consumo e, de outro, procurou estabelecer acordos internacionais para engajar os outros concorrentes na defesa da estabilização do preço internacional.

A partir deste momento, a intervenção do Estado na agroindústria cafeeira deixa de ser pontual, atuando em algumas áreas específicas, para passar a coordenar todos os segmentos deste sistema. É um pragmatismo, inspirado inconscientemente na visão sistêmica, que se encontra, em última instância, na origem da coordenação pelo Estado da agroindústria cafeeira. Com a crise, só lhe restava esta alternativa ou o abandono completo de um setor que ainda detinha uma grande representatividade na economia nacional.

2.3.1.1 IBC na coordenação do sistema cafeeiro

A crise de superprodução dos anos 60 marca início do Estado planejador e coordenador das principais atividades (agricultura, indústria de transformação, distribuição e consumo) dos segmentos do sistema cafeeiro.

No plano agrícola, foi instituído, em outubro de 1961, por decreto, o Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA), estabelecendo um Plano Diretor que, de 1961 a 1968, tinha dois principais objetivos: erradicar, por meio de indenização, os pés de café de baixo rendimento,⁴⁶ liberando a terra para o plantio de outras culturas, e estimular, mediante financiamentos, a modernização e renovação da cafeicultura em áreas consideradas adequadas. De 1961 a 68 a população cafeeira foi reduzida de 4.307 milhões para 2.310 milhões de pés (Bacha, 1988).

No final da década de 60, devido a problemas climáticos (secas e geadas) e ao programa de erradicação, auxiliado pelas baixas cotações dos preços do café no mercado internacional, o parque cafeeiro nacional apresenta uma diminuição significativa, e o IBC, por meio do GERCA, cria o Plano de Renovação e Revigoração de Cafézais (PRRC). O programa tinha como objetivo orientar e estimular a produção de café de forma racional, estabelecendo um parque cafeeiro que produzisse uma média bianual de 28 a 30 milhões de sacas, atendendo adequadamente a demanda interna e externa. O PRRC vigorou até 1981, e era constituído de vários programas que utilizavam como instrumento básico a concessão de crédito subsidiado. Os objetivos almejados por esta política eram: orientar tecnicamente o plantio de lavouras, direcionando-as para zonas ecologicamente aptas para a sua cultura; melhorar a qualidade da bebida, facilitando os tratos culturais; incentivar o uso de fertilizantes; financiar a aquisição de equipamentos de defesa fitossanitária de cafézais; financiar a melhoria da infra-estrutura nas propriedades; custear a entressaíra, entre outros. Os recursos para a implementação destes programas eram provenientes, em sua maior parte, do FDPA-C (Fundo de Defesa dos Produtos Agropecuários-Café).

⁴⁶A erradicação deveria incidir preferencialmente nas áreas de menor produtividade, com predominância das unidades de trabalho familiar, que não permitissem a remuneração adequada da própria mão-de-obra familiar. No entanto, convém ressaltar que no Estado do Espírito Santo, em que a maioria dos produtores tinha esta característica, a erradicação foi inicialmente vinculada à capacidade produtiva e ao número de cafézais existentes em cada propriedade. Este fato denota que a política tinha uma certa preocupação social e levava em consideração os interesses dos estados produtores, o que não impediu, entretanto, que neste Estado a renda real bruta se reduzisse em 13 por cento devido a uma queda de 30 por cento na renda do café, pela sua substituição por pastagens e que provocasse um amplo movimento de migração de famílias rurais para o sul do País (Guarniere, 1987).

Em 1981/82, com a ocorrência de geadas no sul do País, foi elaborado o Plano de Recuperação de Cafezais Geados (Bacha, 1988). Em meados da década de 80, após o fim da implementação do Plano de Custeio de Cafezais e do Programa de Melhoria da Infra-Estrutura das regiões Produtoras (em 1983/84), o GERCA permaneceu praticamente inativo até sua extinção em 1986.

Nos segmentos industrial e consumidor, a política de planejamento sistêmica teve início, também na década de 60, com a implementação da "Campanha para o aumento do Consumo Interno de Café". Esta medida tinha como objetivo diminuir a pressão do excesso de oferta sobre os preços do café no mercado internacional. A solução adotada na década de 30 - a queima de estoques de café - não seria uma solução vista com bons olhos internacionalmente, num contexto de negociação de acordos externos, com a participação dos países consumidores.

A campanha consistia na venda às torrefadoras de café verde homogêneo (um *blend* único), pelo IBC, a um preço subsidiado, que deveria ser repassado aos consumidores, mediante tabelamento de preços do café torrado e moído, determinado pelo governo. A capacidade de processamento de cada empresa era limitada por quotas de matéria-prima. Durante o período em que vigorou a campanha, estima-se que o IBC tenha subsidiado o equivalente a 68,3 por cento de toda a matéria-prima adquirida pelos torrefadores. Em alguns anos, o subsídio chegou a representar mais de 90 por cento do custo da matéria-prima (Brasil-IBC, 1978).

Esta campanha levou a um aumento expressivo do consumo de café no mercado interno. Segundo dados do IBC, o consumo nacional que era de 5.400 mil sacas de 60 kg, em 1960 passou para 8.270 mil sacas em 1969. O mercado interno tornou-se o segundo maior mercado consumidor mundial. Com a redução da oferta de café no início dos anos 70 é anunciado o fim da "Campanha para o Aumento do Consumo Interno do Café".

A medida não só determinou os resultados com relação ao consumo de café, como também acabou condicionando toda a estrutura da indústria de torrefação e moagem brasileira. No processo de intervenção, o IBC foi obrigado a controlar a abertura de novas empresas, dado o elevado grau de ociosidade observado. Este fato, na verdade, decorreu do estímulo provocado pela regulamentação, pois as empresas recebiam a matéria-prima subsidiada de acordo com a sua capacidade produtiva. Um outro fator importante que condicionou a estrutura desta indústria é que somente no

final da década de 70 as empresas multinacionais receberam concessão para se instalar neste setor.

Em 1960, uma outra medida implicou o aumento da intervenção do Estado no setor. O IBC baixou a Resolução 161, na qual criava as primeiras normas de incentivos à implantação da indústria de café solúvel no Brasil. Esta Resolução atendeu às recomendações das autoridades governamentais, que indicavam a viabilidade de implantação desta indústria devido à grande disponibilidade de *grinders*,⁴⁷ grãos quebrados que não alcançavam a classificação para atender à demanda externa e interna, impossibilitando a sua comercialização.

À indústria nascente, segundo esta Resolução, era destinada uma quota anual, pelo período de quatro anos, de 1.000 mil sacas de 60 kg de café verde. O IBC também se comprometia a adquirir até 80 por cento do café solúvel produzido, durante o primeiro ano, até 60 por cento, no segundo, até 40 por cento, no terceiro e até 20 por cento, no quarto. Dois meses depois foi baixada uma nova Resolução anulando a anterior e reduzindo a quota anual de 1.000 mil para 300 mil sacas de 60 kg de café verde e dando opção para o fabricante efetuar o pagamento do café verde no primeiro e no segundo anos em produto manufaturado. Deste modo, o IBC tornou-se também comprador e exportador de café solúvel. Em 1967, o parque industrial de café solúvel já contava com 15 empresas e industrializava cerca de 2 milhões e 700 sacas de café verde por ano (Duque, 1976).

Foram praticamente, portanto, duas décadas de regulamentação sistemática, nas quais o Estado definia as regras de competição no mercado cafeeiro nacional, condicionando a dinâmica e o desempenho de cada um destes segmentos. As conseqüências das políticas adotadas neste período em cada segmento, serão analisadas no capítulo 3.

2.3.1.2 Regulamentação externa e os Acordos Internacionais do Café (AIC)

Ao lado das políticas de planejamento do sistema nacional cafeeiro o governo procurou implementar acordos entre as nações produtoras de café, com o objetivo de compartilhar o custo da política de valorização. Na verdade, desde o aparecimento da

⁴⁷ Café de qualidade inferior ao tipo 8, que fazia parte da quota de expurgo e que se acumulava nos estoques governamentais em cerca de 7,0 milhões.

primeira grande crise, na década de 30, até a concretização do primeiro Acordo Internacional do Café (AIC), em 1962, o Brasil buscou a adesão dos outros países produtores.⁴⁸ Entretanto, os primeiros convênios foram mais importantes para a consolidação da criação da Organização Internacional do Café (OIC)⁴⁹ do que propriamente para obtenção de resultados em termos de estabilização. Além disso, durante todo este período o Brasil sempre acabou arcando com o maior ônus da política de sustentação de preços, retendo praticamente sozinho os estoques excedentes.

Somente a partir do primeiro AIC, em 1962, iniciou-se a regulamentação do mercado cafeeiro em âmbito mundial, contando com a adesão da maioria dos países produtores e das principais nações desenvolvidas importadoras de café. Os acordos tiveram períodos de vigência e de ausência das cláusulas econômicas, que determinavam o principal mecanismo de intervenção: os sistemas de quotas.⁵⁰ As quotas estiveram presentes nos seguintes períodos: de 1965 a 1972; de 1981 a 1985 e de 1988 a 1989. A participação dos países consumidores e, em particular, dos Estados Unidos, o maior consumidor mundial de café, permitiu a garantia do sucesso da política de manutenção de preços, pois a fixação de uma quota básica a cada país-membro exportador era fiscalizada pelos países consumidores signatários do AIC, que se comprometiam a importar somente o café coberto pelos selos de exportação.⁵¹

⁴⁸ Nos anos 30 houve várias tentativas de firmar acordos entre as principais nações produtoras: Conferência de São Paulo (1931), Londres (1933), Bogotá (1936) e Havana, que não foram bem-sucedidas. No início da Segunda Guerra Mundial foi possível a efetivação de um acordo para regular a oferta devido à política de Acordos de Suprimentos implementada pelo governo norte-americano, que tinha um duplo objetivo: garantir a oferta de matérias-primas, a preços constantes, para o mercado americano e atenuar as consequências negativas da guerra sobre o comércio dos países aliados. Esse acordo perdurou até o fim da guerra (Abreu, 1990). Em 1957 foi firmado o Acordo Cidade do México, com a participação de seis países produtores latino-americanos. Em 1958 realizou-se a Conferência dos Países Produtores, já contando com 14 países produtores. Em 1959, Washington sedia o Convênio Internacional do Café, abrangendo todos os países produtores da América Latina, Angola e suas colônias e países da comunidade francesa, tendo o apoio de dois países consumidores: Reino Unido e Bélgica (Portillo, 1993).

⁴⁹ A OIC foi criada, juntamente com o primeiro AIC, com a incumbência de operacionalizar os AICs e realizar estudos técnicos necessários para servir de base para as negociações.

⁵⁰ Nos primeiros AICs, a quota anual global era distribuída entre os países produtores na proporção da sua quota básica, definidas pelo Conselho da OIC a cada ano, de acordo com estimativas do consumo e cálculo das exportações anteriores dos países-membros produtores. A partir de 1976, foi estipulado o sistema de ajustamento seletivo da oferta, classificando o café em quatro tipos: arábicas suaves colombianos, outros arábicas suaves, arábicas não-lavados e robusta, com uma faixa na qual se manteria um preço indicativo. Este sistema permitia o reajustamento da quota de exportação de acordo com a margem de variação dos preços para mais ou para menos do limite estipulado. Em geral, quando um preço subia acima do limite estabelecido, por um certo período, quotas eram aumentadas e, quando caíam, quotas eram reduzidas (Portillo, 1993).

⁵¹ O mercado mundial de café passou a ser dividido em: mercado de países-membros, sujeito ao regime de quotas, e não-membros, mercados isentos de quota. Os acordos de 1962 e 1968 qualificavam os

O entendimento da adesão dos países consumidores, legitimando uma política típica de cartel (divisão do mercado e fixação de preços não-concorrentes), pode ser apreendida a partir da observação das transformações do cenário político internacional, após a Segunda Guerra Mundial. O combate ao comunismo e o início da guerra fria provocaram profundas modificações nas relações diplomáticas entre os países ocidentais.⁵² A ênfase da mudança de enfoque nas relações internacionais pode ser observada pela entrevista de Cale, diretor do escritório de Assuntos Americanos Regionais que, em 1954, destacava a importância da cooperação dos países desenvolvidos para com os subdesenvolvidos:⁵³

"A última guerra mundial fez com que os Estados Unidos dessem maior atenção ao café como problema internacional. Antes de 1940 o governo desse país consumidor tendia a considerar o problema cafeeiro como concernente aos países produtores ou ao produtor individual. O conflito modificou essa idéia, fazendo compreender que produtores e consumidores deveriam trabalhar de mãos dadas no sentido de assegurar o fornecimento e estabilizar os preços." (Brasil-IBC, 1954: 200)

Além disso, o fato de que, neste período, afloravam críticas contundentes à teoria econômica tradicional, questionando a aplicabilidade das "vantagens

países não-membros de novos mercados, autorizando a venda de café a estes países a preços menores das cotações internacionais, com o objetivo de aumentar o consumo de café. Nos acordos de 1976 e 1983 foi substituída a categoria de novos mercados para países não-membros, sem qualquer disposição particular sobre o assunto (Daviron & Lerin, 1990).

⁵² O discurso do embaixador americano Kemper, na abertura do Primeiro Congresso Mundial de Café, no Paraná em 1954, é sugestivo para ilustrar a posição da diplomacia americana neste período: *"Aqui e em toda a parte, os Chefes Comunistas e os seus Agentes estão tentando estender o seu sistema odioso e a sua filosofia diabólica ao Novo Mundo. Tentam dividir os povos e as nações, para evitar a cooperação e compreensão que são as bases do progresso e da própria paz[...] Todos os presentes reúnem-se aqui, porque sabem bem que a solução dos problemas econômicos e sociais pode ser obtida, melhor, através de uma cooperação democrática. O assunto é de interesse de todos. É somente pelo progresso econômico que o bem estar pode ser alcançado. O café é de importância vital para a economia do Brasil e da maioria das outras Repúblicas Americanas."* (Brasil-IBC, 1954: 82) Nas décadas de 20 e 30, o café era *"de importância vital para a economia do Brasil"* e o governo americano não só negou ajuda para a estabilização do mercado como proibiu que torrefadoras americanas o fizessem.

⁵³ Na Carta das Nações Unidas, em 1945, afirmava-se que um dos seus principais objetivos era *"a cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social e cultural"*. Para alcançá-los, previa-se a criação de entidades especializadas vinculadas à ONU (Organização das Nações Unidas) visando a solução racional destes problemas (*apud* Trigueiro, 1987: 58). Vários organismos e agências especializadas tiveram sua gênese sob a inspiração destas mudanças, que vinham no sentido da cooperação econômica entre as nações produtoras.

comparativas” e seus resultados no comércio internacional com relação aos países pobres, reforçava o argumento em favor da ajuda econômica dos países desenvolvidos aos países produtores de café, todos relativamente pobres (Geer, 1971).

Convém ressaltar que a política do AIC vinha também ao encontro dos interesses das grandes torrefadoras internacionais de café sediadas nos países consumidores. Como foi descrito anteriormente, durante os períodos de crise da cafeicultura nacional, as grandes empresas, em diversas ocasiões, procuraram ajudar os produtores, por meio de financiamentos para retenção de estoques. Akiyama & Varangis (1990)⁵⁴ argumentam que estas empresas prefeririam a regularidade da oferta, mesmo a preços superiores, uma vez que sendo a estrutura de mercado da indústria de transformação do café um oligopólio e o café um produto de demanda inelástica não haveria dificuldade de se repassar aumentos de preços para os consumidores. Além disso, com o AIC os países produtores passaram a ter a incumbência de manter os estoques, o que permitia a diminuição dos custos e riscos de desabastecimento para as empresas processadoras.⁵⁵

Tendo como princípio o reconhecimento da importância e dependência do café para a economia de muitos países, e considerando a tendência de instabilidade deste mercado, o AIC estabeleceu os seguintes objetivos, descritos no seu primeiro artigo:

*"Alcançar um equilíbrio razoável entre a oferta e demanda mundial de café, de forma a assegurar um adequado abastecimento de café para os consumidores e mercado para os produtores, a preços equitativos, que permitam a longo prazo a compatibilização entre a produção e o consumo;
aliviar as graves dificuldades causadas por onerosos excedentes e abruptas flutuações dos preços de café, em prejuízo dos interesses dos produtores e consumidores;
contribuir para o desenvolvimento dos recursos produtivos e promover e manter o emprego e renda nos países membros, e deste modo assegurar*

⁵⁴ Sobre o motivo da adesão dos importadores a este tipo de acordo, Akiyama & Varangis (1990) destacam alguns trabalhos que utilizam o argumento colocado acima e demonstram que a pressão altista provocada pela quebra da safra de 1986 foi contida pela existência de estoques, decorrentes da vigência do sistema de quotas de 1981-88. O autor estimou que os preços de 1986 seriam 24 por cento superiores se as quotas não estivessem em vigor.

⁵⁵ Segundo Lima (1992: 12), nas discussões entre consumidores e produtores, quanto à fixação de parâmetros básicos como quota global e cotação de partida "a prevalência eventual de um ponto de vista dependia de fatores políticos - as delegações americanas, sob o comando do Department of Commerce eram as mais intransigentes. O trade americano exercia um papel importante na atuação de sua delegação. Em certa ocasião, a General Foods, para citar um caso apenas, assumiu a virtual direção dos entendimentos."

salários satisfatórios, elevar o padrão de vida e melhorar as condições de trabalho;
ampliar a capacidade aquisitiva dos países exportadores de café, mediante a estabilidade dos preços a níveis justos e pelo aumento do consumo;
estimular o consumo de café por todos os meios possíveis;
encorajar a colaboração internacional referente aos problemas mundiais do café, com base no reconhecimento da relação entre o comércio deste aromático e a estabilidade econômica dos mercados para os produtos industriais." (apud Portillo, 1993: 378)

Além do instrumento de regulamentação adotado para alcançar a estabilidade de preços no mercado externo (contingenciamento das exportações), a OIC implementou políticas com o objetivo de promover a diversificação de culturas alternativas, para impedir o aumento excessivo da oferta de café. Para isso foi criado, em 1968, o Fundo Internacional de Diversificação (FID). Os recursos para este Fundo eram provenientes de uma taxa fixada em 60 cents por saca exportada para países que comercializavam, no mercado internacional, mais de 100 mil sacas. Em 1973 o fundo foi dissolvido com poucos resultados obtidos no sentido de desestimular a produção de café nos países subdesenvolvidos (Daviron & Lerin, 1990).

Na verdade, os países produtores continuaram a aumentar a produção de café, e o sucesso do AIC na manutenção dos preços, ocorreu devido ao papel regulador do mercado brasileiro que se firmou como ofertante residual. Nos seus primeiros cinco anos de vigência, o Brasil exportou 10 milhões de sacas a menos do que a sua quota permitiria, concedendo aos seus concorrentes aumentos adicionais de exportação.

A partir de 1967, a política cafeeira teve como estratégia impedir a contínua queda da participação do Brasil no mercado mundial, e forçar os competidores a dividir a tarefa de suportar os preços no mercado internacional (Hickmann, 1980; Bacha, 1992). A política de preços de comercialização externa adotada passou a considerar os preços dos principais tipos de café para a fixação do preço externo do café brasileiro, nas chamadas "vendas especiais", com as grandes firmas torrefadoras internacionais. Esta política foi inspirada no trabalho de Delfim Netto e Andrade Pinto (1973), no qual se argumentava que a demanda de café brasileiro dependia do diferencial entre os preços dos diferentes tipos de café. Na prática, o preço do café brasileiro seria determinado pela seguinte fórmula: $0,75 (\text{preço do Suave}) + 0,25 (\text{preço do Robusta})$.⁵⁶ Com um diferencial constante de preços procurava-se tornar a

⁵⁶ Delfim (1973: 302) argumentava que para cada tipo de café (suave, arábica, robusta) a demanda de café não dependia apenas de seu preço, mas também dos preços de seus concorrentes. Então, caso o Brasil adotasse uma política de diminuição de preços sua receita não aumentaria porque os outros

demanda mundial pelos cafés dos outros produtores inelástica em relação às variações de seus próprios preços.⁵⁷

Todavia, a política brasileira, desta época, não conseguiu aumentar a participação do Brasil no comércio mundial de café, apesar das exportações terem aumentado em volume físico. A perda continuou em favor do café robusta, de variedade mais barata, que aumentou sua participação na formação de *blends* do torrado e moído e do solúvel. A utilização do café robusta na fabricação do solúvel se deve à introdução de inovações tecnológicas que implicaram o aumento da taxa de extração deste café na fabricação do solúvel. Isto teve como consequência o fato de que o robusta passou a ter um aumento significativo de consumo a partir da metade dos anos 60.⁵⁸

Como observa Carvalho Filho (1972), a substituição do café brasileiro parece não ter sido mais profunda por causa desta política agressiva de comercialização adotada pelo IBC (por intermédio dos escritórios e entrepostos),⁵⁹ a partir deste período, negociando seus estoques por atacado com as grandes firmas torradoras internacionais.⁶⁰ Em 1971, o IBC comercializou 17 por cento do total do café vendido ao mercado externo. A maioria destes negócios facilitou o aumento de exportação de café do grupo II. A exportação de café de qualidade inferior parece ter contribuído para tornar negativa a imagem do café brasileiro no exterior.⁶¹

produtores acompanhariam sua estratégia, uma vez que o País desfruta da condição de maior produtor. Por outro lado, os pequenos produtores, que possuem parcelas pouco significativas do mercado, podem manipular os seus preços sem serem acompanhados pelo Brasil e Colômbia. Assim, sempre que os preços dos cafés suaves e brasileiro se aproximam os consumidores passam a substituir o café brasileiro. E quando o café robusta e brasileiro se distanciam mais que o normal a tendência é, também, substituir o brasileiro pelo africano.

⁵⁷ Haeberlin *et alii* (1993), em artigo recente, chegaram a conclusão que para a demanda do café brasileiro o café colombiano comporta-se como um bem complementar não substituto, pois o café brasileiro é demandado em misturas.

⁵⁸ Bacha (1970: 26) contestou estas conclusões afirmando que a adoção da regra que mantém toda a estrutura de preço do mercado de café dependente não garantiria a manutenção da participação brasileira no mercado internacional de café "*na medida que as elasticidades renda difiram e uma tendência de tempo negativa esteja atuando, nenhuma regra de preços relativos constantes deterá as perdas de mercado do Brasil*".

⁵⁹ O IBC possuía, no exterior, uma série de escritórios: Nova York, Milão, Hamburgo, Tóquio e Beirute e entrepostos: Trieste, Hong Kong, Beirute (Carvalho Filho, 1972).

⁶⁰ Estas medidas tinham sido inicialmente previstas na criação do IBC, que tinha uma das incumbências de "*facilitar, estimular ou organizar e estabelecer sistemas de distribuição, visando a colocação mais direta do café dos centros produtores aos de consumo*". Tencionava-se suprimir a intermediação privada, colocando, por intermédio da autarquia, o café no mercado exterior. No entanto, esta política não foi implementada na época por desagradar o setor exportador (Silveira, 1962).

⁶¹ O grupo II contém cafés tipo 7 para melhor com gosto Rio Zona.

Procurava-se expandir as vendas, tanto para os mercados tradicionais, como para os novos, transacionando o café dos estoques, sob o regime de vendas diretas (contratos) ou nas chamadas operações casadas. Nesta última, o importador só teria o direito de comprar o café a preço inferior nos entrepostos do IBC se tivesse adquirido anteriormente o produto do comércio exportador brasileiro.⁶² Assim, estimulava-se a compra do produto nacional e conseguia-se a diminuição dos estoques que, na década de 60, chegou a representar o equivalente a mais de três anos de produção média de café no Brasil.

Os contratos, por outro lado, eram negociados pelo IBC com as grandes firmas torrefadoras e importadores. Ofereciam-se vantagens de preço sobre parcela adicional de compras que os consumidores tradicionais efetuavam. Outras vantagens também eram oferecidas aos compradores: maiores prazos de pagamento e financiamento, a juros inferiores às bases internacionais. A cobertura da operação era provida com recursos do Fundo de Reserva de Defesas do Café (Carvalho Filho, 1972: 63).

No início de 72, a negativa da proposta de ajuste de preço para o café em proporção à desvalorização do dólar, por parte do Canadá e Estados Unidos, levaram ao rompimento do Acordo Internacional do Café. Os países exportadores reivindicavam a manutenção do valor real das suas exportações, a fim de impedir ou minimizar a deterioração dos termos de troca, em relação aos países importadores de café. E os países consumidores reivindicavam aumento nas quotas a fim de aumentar a oferta e diminuir os preços. A mudança no ambiente político norte-americano, com a ascensão do liberalismo, no governo Nixon, inviabilizou o prosseguimento de entendimentos sobre um novo AIC.

Com isso, o IBC iniciou ações para a criação de um organismo multinacional de produtores para regular o mercado de café. A idéia era criar uma sociedade anônima, de caráter comercial, com o objetivo de defender os preços de café, uma vez que a cooperação poderia providenciar "*a repartição equitativa do ônus do ordenamento do mercado*" (Brasil-IBC, 1973: 36). Em artigo publicado pelo "*O Estado de São Paulo*", em setembro de 1973, o novo rumo da política cafeeira é colocado da seguinte forma pelo então Presidente do IBC:

⁶² Por exemplo, para a Itália a proporção poderia ser um para um, ou seja, uma saca entregue no entreposto de Trieste para cada saca comprada no Brasil (Carvalho Filho, 1972).

"... a representação brasileira deixou claro que o nosso País jamais retomará a política do 'guarda-chuva', isto é, jamais voltará a assumir, sozinho, o ônus da defesa das cotações.[...] Finalmente, chamaram a atenção dos delegados dos países consumidores para o fato, sumamente importante, de nossas receitas cambiais dependerem cada vez menos das exportações de café. " (Brasil-IBC, 1973: 113)

Em setembro de 1973, em Londres, o Presidente do IBC, Andrade Pinto, anuncia a criação de uma empresa multinacional, denominada Café Mundial, composta por produtores de café com a participação inicial dos países: Brasil, Colômbia, Costa do Marfim e Angola. A criação deste organismo visaria a formação do *buffer-stock*: retirando o café do mercado, quando houvesse excesso de oferta, para retorná-lo quando houvesse excesso de procura, de modo a estabilizar o preço.⁶³

Liderados pelo Brasil, os maiores produtores de café (com cerca de 90 por cento da oferta mundial) decidiram reter 10 por cento das exportações para o ano cafeeiro que começava em outubro de 74. O IBC, conforme esta orientação, suspendeu todos os seus contratos de vendas existentes e anunciou que os preços de registro, para os 6 meses seguintes, seguiriam uma escala crescente, com a intenção de oferecer liderança para a política de valorização dos países produtores (Bacha, 1992). Entretanto, a crise mundial de 74 praticamente paralisou as exportações e o governo voltou à política de contratos de vendas com os torrefadores, seguindo a mesma conduta de fixação de preços, em função do comportamento dos outros suaves e robusta, adotada anteriormente. Esta estratégia passou a ser intensificada sempre com o objetivo de reconquistar o mercado. Porém, a partir de 79, os "Contratos Especiais" foram substituídos por "Contratos-Padrões de Suprimento", sem discriminação conforme o mercado ou indústria torrefadora, sendo extintos em 1987.⁶⁴

A forte geada no Brasil, em 1975, inverte a tendência baixista do início da década e, apesar de trazer alívio temporário para os produtores, acarretou

⁶³ Uma das preocupações dos países promotores da empresa multinacional era em relação à vulnerabilidade de alguns países em decorrência da grande dependência econômica destes países com as exportações de café. Assim, previa-se a compra total ou de parte da safra de um determinado país com objetivo de se evitar que o mesmo, necessitando de divisas, vendesse seu produto a qualquer preço, deprimindo o mercado. A compra, em 1973, de 300.000 sacas da República de El Salvador pelo Brasil e Colômbia teve, portanto, esta justificativa.

⁶⁴ Na verdade, Octávio Rainho, quando tomou posse do IBC, em 79, pretendia acabar com os contratos especiais, anunciando o fim dos artificialismos. Entretanto, nas condições vigentes do mercado ou se adotava uma política não discriminatória com preços flexíveis de registro, ou a política de contratos, no qual os preços se tornavam flexíveis pela concessão de rebates. A vantagem desta última, segundo Bacha (1992: 98), é que se mantém a margem de manobra das autoridades monetárias e o rebate podia ser concedido em compras adicionais de café.

conseqüências desastrosas: o incentivo espetacular para o aumento da produção de café. O Banco Mundial chegou a conceder empréstimos a novos produtores de regiões subdesenvolvidas que não tinham expectativas em outras áreas. Na Colômbia, no começo da década de 80, quando amadureceram os primeiros frutos dos cafeeiros plantados a partir de 1976, a produção havia aumentado em quase 70 por cento em relação à década de 70 e a Ásia voltou a ter uma participação significativa neste mercado.

Porém, já no início de 1977, os preços voltam a declinar e um novo acordo é negociado, restituindo o sistema de quotas. Este sistema tornou-se efetivo em 1981 e teve vigência até 1989, com o período de dois anos de suspensão, em 86/87, quando os preços aumentaram novamente por causa de uma severa seca no Brasil, em 1985. Neste novo acordo o Brasil conseguiu manter sua quota anterior de 30 por cento mas, segundo Bacha (1993: 10), esta quota "*foi apenas o resultado de uma boa diplomacia econômica*", porque, na realidade, os países médios e pequenos da África e América Central receberam quotas pequena diante das suas produções, incitando-os a negociar, com os países não-membros, seu excesso de oferta, com deságios. Com isso, o crescimento das exportações fora quota chegou a representar em 1981-85 cerca de 16,5 por cento do total das exportações dos países e admite-se que os descontos giravam em torno de 30 a 50 por cento (Akiyama & Varangis, 1990).

Assim, as pressões opostas dos países produtores, que desejavam aumentar a sua participação no mercado mundial de café, (com preços de cartel), e dos países consumidores, que se mostravam descontentes com a distorção de preços em relação à oferta crescente e a sensível disparidade de preços e qualidade entre os cafés vendidos aos países membros e aos não-membros tornaram a manutenção das cláusulas econômicas do AIC insustentável.⁶⁵ Os países consumidores tentaram a reformulação das cláusulas econômicas, com a introdução da quota universal (para membros e não-membros) e a adoção do princípio da seletividade, no qual os cafés de qualidade superior (suaves) ao brasileiro seriam privilegiados, o que implicaria a diminuição da participação do Brasil no mercado internacional de café. Segundo Bacha (1992), a proposta americana para a renovação do AIC parecia tratar-se implicitamente de um instrumento de ajuda à América Central e Colômbia como recompensa pela supressão do narcotráfico, à custa do Brasil. Bertone (1992: 12), atual presidente da CNC (Conselho Nacional do café), via, desta forma, a negativa do Brasil com relação à proposta americana:

⁶⁵ A indústria internacional, sediada nos países-membros, sentia-se penalizada em ter que se abastecer com produto de qualidade inferior a preços superiores aos disponíveis para os países não-membros.

"Dessa forma restou ao Brasil a intransigência da não aceitação de novas cláusulas econômicas, certo de que um longo período de mercado livre ajustaria o mercado internacional de melhor forma que com as cláusulas econômicas propostas por nossos opositores."

Este impasse, aliado às novas tendências mundiais de liberalização econômica, implicou o fim do AIC, com relação às cláusulas econômicas, que determinavam o sistema de quotas. O governo americano, agora, dentro da filosofia liberal, colocava-se contrário a um novo acordo de fixação de quotas de exportação semelhante ao acordo de 1983. E a Associação Nacional do Café dos Estados Unidos afirmava aos seus negociadores que *"los intereses de los consumidores y de la industria del café están mejor servidos mediante el comercio libre y no restringido del café."* (Portillo, 1993: 391)

2.3.2 Racionalidade econômica da política cafeeira de 1951 a 1989

Apesar deste longo período (de 1951 a 1989) descrever diversas situações cíclicas com respeito ao mercado cafeeiro, tratar de momentos de maior ou menor adesão dos países produtores e consumidores aos AIC e, principalmente, apresentar diferentes realidades tanto políticas como econômicas, a lógica que orientou a regulamentação no mercado cafeeiro parece ter sido única: criar uma fonte de receita, ora para alavancar o processo de substituição de importação, ora para ajudar a reduzir os déficits orçamentários do governo (colaborando com a política antiinflacionária). Observa-se, no entanto, que para alcançar este objetivo a regulamentação acabou se revestindo de diversas formas, inclusive culminando com a transferência da coordenação de todo o sistema ao Estado.

Ficou evidente, durante o decorrer da história da regulamentação, que esta lógica se apoiava em dois pressupostos: a receita marginal exportada brasileira é pequena, próxima a zero, e a demanda total de café é inelástica, pelo menos para queda de preços. A primeira hipótese alega que quando o Brasil aumenta suas exportações o preço mundial declina, devido ao fato de as suas exportações serem significantes em relação ao mercado, ao contrário do que ocorre com os países que exportam pequenas quantidades. Com relação à segunda hipótese, da inelasticidade da demanda, supõe-se que uma flutuação positiva da quantidade ofertada acarretará oscilação inversa, de muito maior amplitude no preço. Por isso, o interesse na adoção

de políticas que visem restringir a produção, com a finalidade de criar uma escassez artificial, elevando o preço, de forma a aumentar a receita total, apesar do menor volume produzido (Delfim Netto, 1973). Dessa forma, um acordo de controle de oferta que eleve o preço do mercado aumenta a receita dos exportadores e os gastos dos consumidores.

Na literatura sobre o tema, vários trabalhos⁶⁶ que estimam a elasticidade-preço da demanda total de café chegam a conclusões similares: é baixa a elasticidade-preço da demanda mundial. Os valores encontrados variam de -0,19 a -0,33, dependendo dos dados de preços utilizados na sua estimação. Como a elasticidade da demanda mundial é menor que a de cada país individualmente, as estimativas da elasticidade da demanda de café brasileiro efetuadas por Bacha (1970) apresentam os valores de -0,30 se os demais países exportadores seguirem a mesma linha de preço brasileira, e de -1,29 se estes não seguirem a variação de preço brasileira. Dado, portanto, que a estrutura de formação de preços no mercado cafeeiro se comporta conforme a segunda hipótese, Bacha argumenta que é este o motivo pelo qual o Brasil procurou manter uma política de preço constante, pois, como os pequenos fornecedores definem suas estratégias de preços depois de definida a brasileira, eles adotam uma política de preços flexíveis para baixo, e uma alteração compensatória do preço brasileiro resultaria numa grande perda em termos de receita em dólares para o País.⁶⁷

Bacha (1970) também demonstra que a maximização das receitas não era o único objetivo da política cafeeira. No período de 1952 a 1966, os formuladores da política cafeeira visavam a maximização de uma função preferencial, que seria uma combinação linear, com pesos móveis, das receitas em dólares e das rendas fiscais do governo. Isto é, na adoção das políticas considerava-se o déficit das operações governamentais com os financiamento dos estoques, pois quanto mais alto o preço maior seria o excedente e maior o estoque que o governo teria que adquirir.⁶⁸ Sendo o

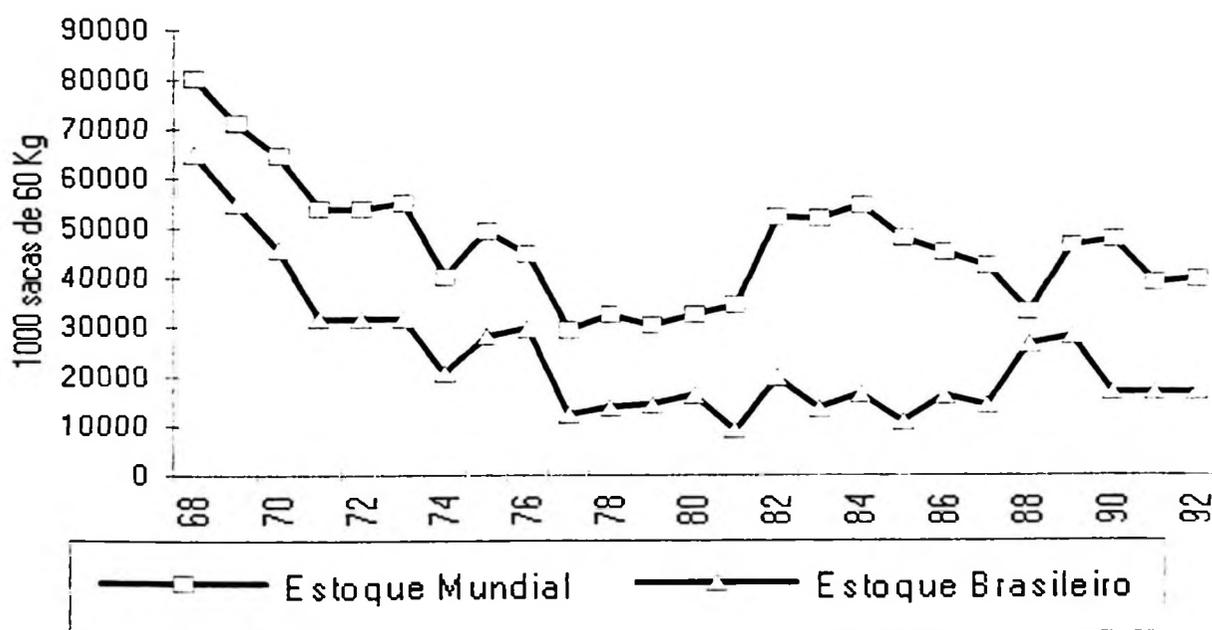
⁶⁶ Behrman (1878) estimou em -0,2 a elasticidade preço da demanda por café; Herrmann (1986) encontrou o valor de -0,27, Akiyama & Ducan (1982) de -0,186 e Akiyama e Varangis (1990) de -0,30. Todos os autores estão citados em Akiyama & Varangis (1990).

⁶⁷ A lógica da política brasileira pode ser explicada pela curva de demanda quebrada. A curva é elástica para aumentos de preços e inelástica em relação às diminuições de preços (Ferguson, 1980: 382). As conclusões de Bacha (1970) também confirmam as hipóteses de Delfim Netto & Andrade Pinto (1973), que inspiraram a política cafeeira após 1967, como descrito anteriormente (ver nota 56).

⁶⁸ Com isso também concorda Guarnieri (1987), argumentando que o planejamento da cafeicultura tinha um caráter antiinflacionário porque a erradicação diminuía o volume dos gastos do governo com a compra de excedentes, e a liberalização de áreas agrícolas para outras culturas de subsistência ou de matérias-primas para a indústria contribuía para o aumento da oferta destes produtos, reduzindo os custos industriais.

impacto inflacionário uma preocupação importante das autoridades brasileiras, quanto maior o tamanho esperado do excedente maior a ponderação do objetivo de minimizar o déficit governamental. Por outro lado, se o governo esperasse um excedente pequeno, uma ponderação maior seria dada ao objetivo de maximizar a renda em dólares. Analogamente, o estoque nas mãos do governo torna-se uma variável importante, pois o desperdício de recursos deixa o governo suscetível a ataques políticos.⁶⁹ Pelo gráfico 2.4 pode-se observar a evolução da participação do Brasil no carregamento de estoques mundiais de café. O Brasil chegou a reter 80 por cento dos total dos estoques, na década de 70, o que permitiu garantir a provisão regular e adequada de café, mantendo a estabilidade do conjunto do mercado. A política de erradicação dos cafezais diminuiu os estoques nacionais e a participação do Brasil no seu carregamento.

Gráfico 2.4 - Evolução do Estoques de Café na Abertura do Ano: Mundo e Brasil (milhares de sacas de 60 kg), 1968 - 1991



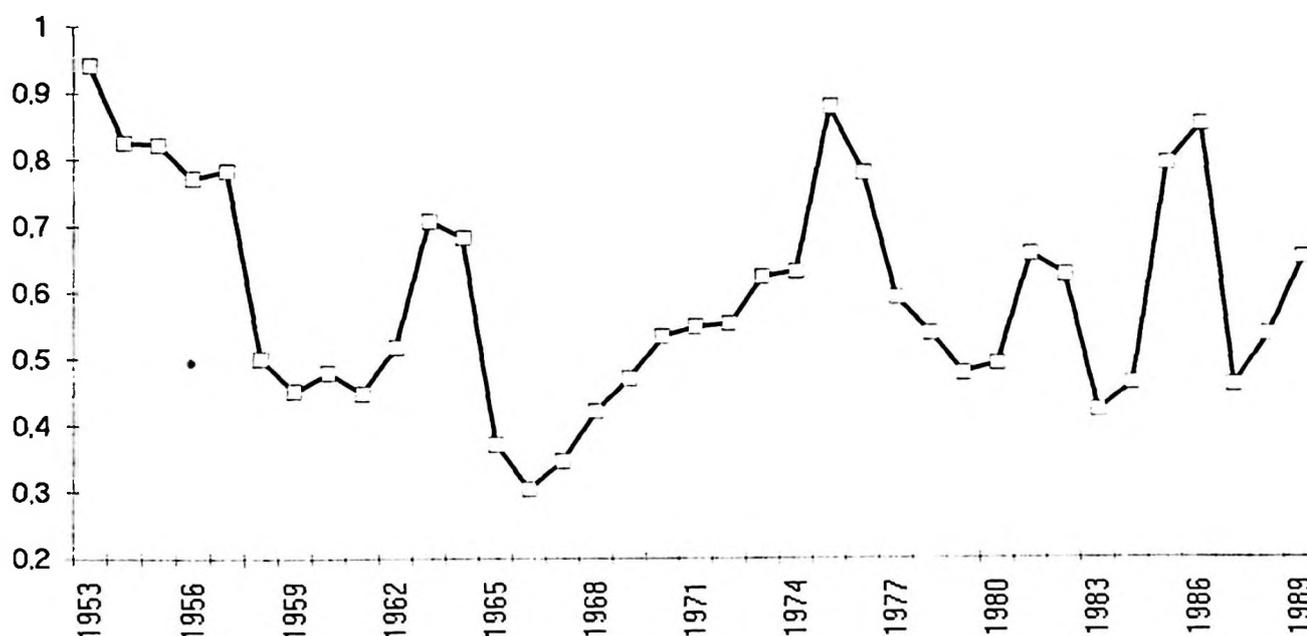
Fonte: IBC e USDA.

Uma outra forma do Estado minimizar os seus gastos era o confisco cambial, institucionalizado pelo sistema de taxas múltiplas de câmbio, em 1953 e depois de sua

⁶⁹ Segundo estimativa de Bacha (1970), somente em 1954 o Brasil fixou o preço do café a seu nível maximizador; nos outros anos os preços foram menores do que aqueles que maximizariam a receita em dólares das exportações de café.

extinção, a criação da quota de contribuição, em 1961. Estes dois artifícios tinham efeitos semelhantes ao permitir a geração de divisas, de um produto de demanda inelástica, como também a captação de receitas fiscais para reduzir o déficit do governo federal. Observa-se, pelo gráfico 2.5, que mostra a relação de preço recebido e exportado pelo produtor, que com a adoção do sistema de taxas múltiplas de câmbio os cafeicultores passaram a receber cerca de 40 por cento do valor dos preços das exportações.⁷⁰ Fica claro, portanto, o controle da política de desestímulo à produção pelo governo. Em 1966, os produtores chegaram a auferir somente 30 por cento do valor do café exportado.

Gráfico 2.5 - Evolução do Relativo de Preço: Recebido pelo Produtor/ Exportado, 1953 - 1989



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

A quota de contribuição, arrecadada durante a toda a década de 60 e início dos anos 70, também mostrou-se efetiva como para contribuição para política de combate à inflação, gerando receitas que contribuíram para os saldos positivos da

⁷⁰ O efeito da taxaço foi obtido pela razão entre os preços domésticos recebidos pelos produtores (café beneficiado) e o do valor unitário das exportações de café cru, convertidos em cruzeiros às taxas médias de câmbio para exportação e importação (IBGE).

Conta-Café de 1961 até 1974, com exceção do ano de 1967.⁷¹ Como o resultado da Conta-Café fazia parte do passivo das Autoridades Monetárias, um saldo positivo implicava recursos para financiamento de suas operações ativas. De 1974 a 1977, a Conta apresentou saldos negativos que tiveram que ser cobertos pelas autoridades monetárias.

Percebe-se, desta forma, que a política econômica cafeeira tinha que equacionar três problemas distintos: maximizar as receitas de divisas; manter a participação do Brasil no mercado mundial de café; e minimizar os custos com os gastos das operações governamentais com o setor, revertendo-os em fontes de receitas, com o objetivo de colaborar com a política antiinflacionária.

Como se sabe, o segundo objetivo foi o menos priorizado. A opção brasileira em manter a política cafeeira, apesar da diminuição relativa das exportações de café no mercado internacional, pode ser entendida e analisada com o auxílio de desenvolvimentos teóricos sobre o fenômeno da entrada e saída de firmas no contexto da teoria dos jogos sobre os modelos de oligopólio (Dixit, 1982).

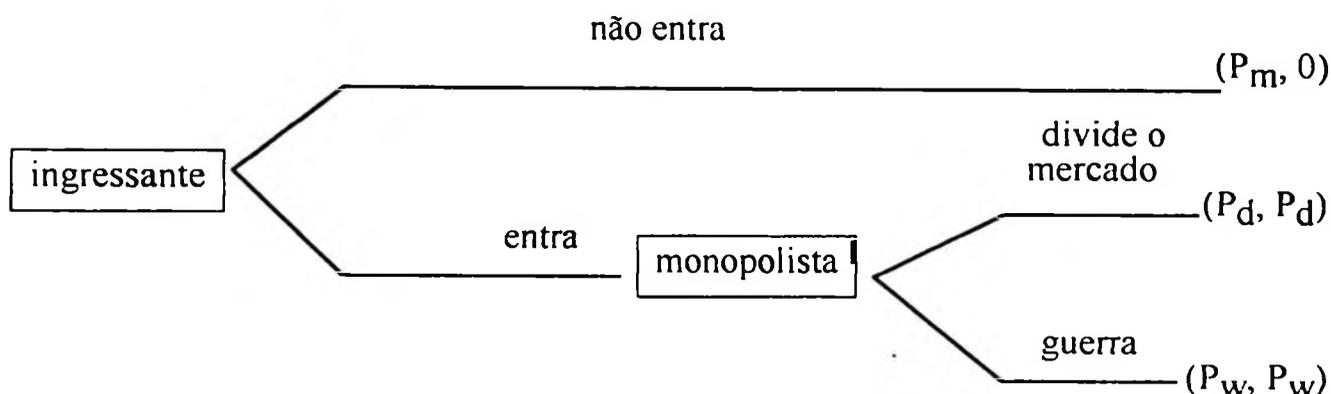
2.3.2.1 Estratégia do produtor líder no mercado internacional de café

Considerando uma estrutura simples de um jogo de dois estágios entre um monopolista já estabelecido (Brasil) e um conjunto de firmas ingressantes potenciais (os demais países produtores) pode-se esperar as seguintes reações: os outros países não entram no mercado e o monopolista obtém o lucro de monopólio de P_M ; outros países decidem entrar no mercado e o monopolista passa a enfrentá-los, por meio de uma guerra de preço, com lucros P_W para ambos; ou as firmas dividem o mercado com

⁷¹ A Conta-Café, criada em 1961, contabilizava os créditos e débitos do setor. As principais rubricas desta Conta-Café eram: (1) as receitas (recolhimento da quota de contribuição, vendas de estoques ao consumo interno, comércio exportador e entrepostos, e outros); (2) as despesas (compra de excedente de produção, custeio administrativo do IBC e do GERCA, investimento de capital feito pelo IBC, erradicação e diversificação da cafeeira e outros); (3) saldo bruto do fundo de reserva de despesa do café (FRDC) (1-2); (4) o saldo de financiamentos (carteira de crédito agrícola do Banco do Brasil, carteira de crédito geral do Banco do Brasil e redescontos); e (5) saldo líquido da Conta Café (3-4) (Carvalho Filho, 1972). Em 1977, a Conta-Café foi extinta e a quota de contribuição passou a fazer parte da receita de lucro via Banco Central na Conta FDFE (Fundo de Defesa dos Produtores de Exportação) contabilizada conjuntamente com o recolhimento das quotas de contribuição das exportações de algodão, cacau, carne bovina, peles de animais e quartzo em lastro.

lucro P_d . Onde: $P_m > P_d > 0 > P_w$, isto é, a divisão é menos lucrativa que o monopólio, mas a guerra de preços é duplamente destrutiva. A figura 2.1 mostra a forma extensiva deste jogo.

Figura 2.1



Fonte: Dixit (1882: 13).

Os números entre parênteses representam os *payoffs*, ou seja, os resultados de cada situação possível do jogo, obtidos pelos competidores: o do monopolista (Brasil), à esquerda, e o das firmas ingressantes, à direita. Em se tratando de um jogo não cooperativo, no qual mesmo que exista a possibilidade de comunicação entre os participantes os acordos não são possíveis, o conceito de solução que se utiliza é o equilíbrio de *Nash*.⁷² Então, o par de estratégias "lutar" para o monopolista e "não entrar" para os ingressantes é um par de estratégias de equilíbrio de *Nash*. No entanto, sendo um jogo de informação perfeita, no qual cada jogador tem ciência da sua posição no jogo, as firmas ingressantes sabem que o monopolista não as enfrentará. A guerra levaria a um lucro inferior ao que se obtém caso o mercado seja dividido ($P_d > P_w$) e provocaria a quebra do AIC, implicando preços ainda menores no mercado internacional. Ou seja, "lutar pelo mercado" seria uma "ameaça não convincente". O equilíbrio será o de *Nash* Perfeito: dividir o mercado.⁷³ Assim, se o monopolista

⁷² Um ponto de solução de *Nash* é uma combinação de estratégias que garante a cada jogador sua melhor resposta, dadas as escolhas dos demais jogadores. Desta forma, dadas as estratégias dos demais jogadores, cada jogador não conseguirá um *payoff* melhor se unilateralmente se desviar dessa estratégia.

⁷³ Tem-se um equilíbrio de *Nash* Perfeito de Subjogo quando suas regras de ação relevantes são equilíbrios de todos os subjogos. No exemplo, a estratégia "lutar" não é ótima para o monopolista, pois $P_d > 0$ e, assim, dividir o mercado é a única solução.

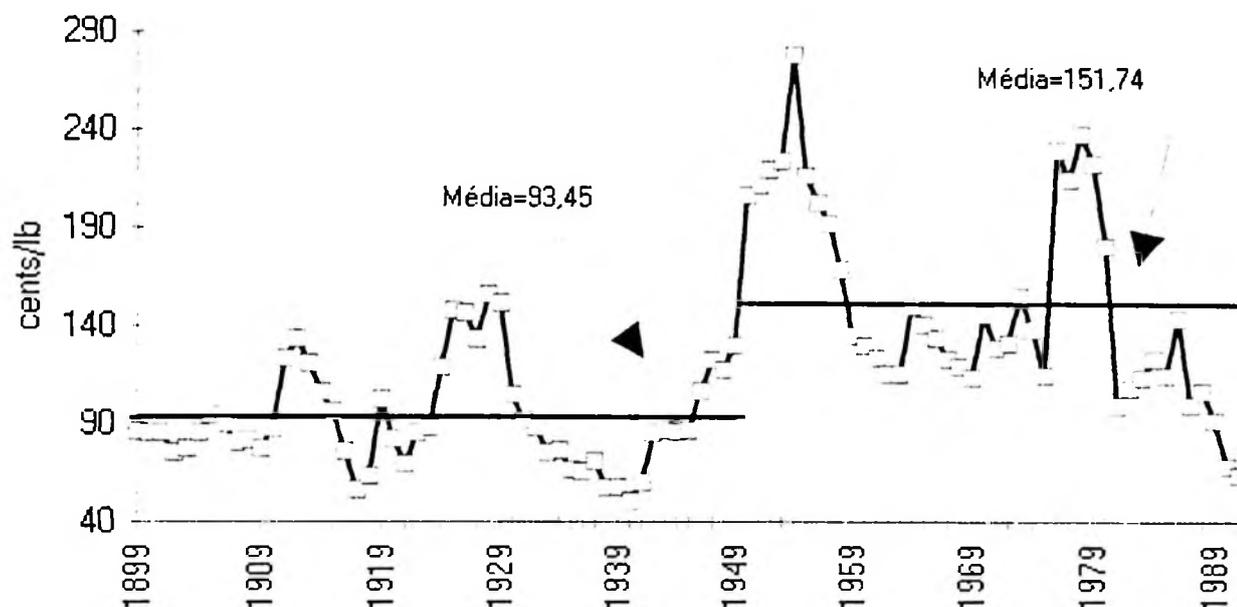
passivo jogar repetidas vezes contra uma sucessão de ingressantes em potenciais a cada jogada o equilíbrio se dará com a entrada e divisão do mercado.

Resultado diferente poderia ser obtido se o monopolista se comprometesse a lutar, com o objetivo de deter a entrada das firmas ingressantes em potencial. O compromisso de enfrentar os ingressantes implica perda no curto-prazo, decorrente de preço de guerra, que seria recuperado pelo aumento de lucros na manutenção de monopólio. O grande problema neste caso é a pequena barreira à entrada de novas firmas, que torna o mercado fortemente susceptível à sua contestabilidade. Ou seja, firmar reputação só valeria a pena se o monopolista tivesse produtividade superior e custo menor que o de seus competidores, o que lhe permitiria, após a guerra de preços, fixar um preço que fosse inferior ao nível que permitisse aos seus rivais uma taxa mínima de lucro.

Desta forma, a queda da participação do Brasil nas exportações mundiais de café, se não desejada, era um processo esperado. Preços de oligopólio num mercado onde não estão presentes fortes condicionantes da concentração como barreiras de escala, tamanho mínimo de operação da planta entre outros, atrairá concorrentes que estão fora do jogo. Firms concorrentes potenciais serão atraídas para esse mercado com a perspectiva de também obter lucros extra-econômicos. A valorização dos preços no mercado internacional do café pode ser observada pelo gráfico 2.6.⁷⁴

⁷⁴ Foi calculada uma regressão linear com a seguinte fórmula: $p = a + bt$, onde p = preços médios de importação do café de 1989 a 1991, em US\$ de 1990 (cents/lb). Realizado o teste t , verificou-se que o parâmetro b é significativo ($t = 4,19$). No entanto, com o objetivo de captar a valorização dos preços considerou-se mais interessante o cálculo da média dos preços em dois períodos: de 1989 a 1990 e de 1991 a 1992, encontrando os valores 93,45 cents/lb e 151,74 cents/lb, respectivamente, como se pode observar no gráfico. Os picos de preços são explicados pelas intempéries climáticas que ocorreram em 1955 na Colômbia e no Brasil, e em 1975 no Brasil.

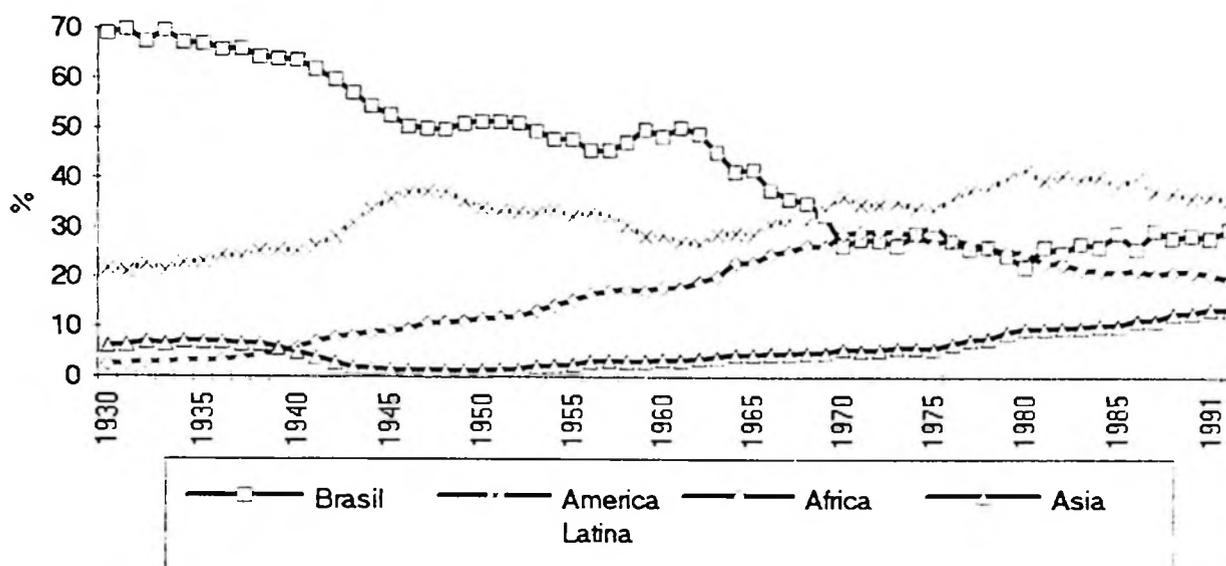
Gráfico 2.6 - Evolução dos Preços Médios do Café Importado pelo Mercado Americano (cents/lb) (US\$ de 1990), 1889 - 1991



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

Os altos preços no mercado internacional impeliam o aumento da participação dos competidores, principalmente africanos. O aumento na produção destes países foi possível porque o custo médio da produção de robusta era inferior ao preço fixado pela política de valorização (Hickmann, 1980). Porém, apesar destes produtores competidores não terem o poder de fixar o preço diretamente, acabavam tendo influência de forma indireta, pois ao variar as suas quantidades vendidas poderiam alterar os preços se o número de empresas variasse, mesmo sendo exequível a quantidade vendida por cada uma. O café africano, que em 1900 era praticamente desconhecido no mercado internacional, teve sua exportação aumentada para 1.196 mil sacas em 1930, 2.118 mil em 1940, 4.580 mil em 1950 e 15.840 mil em 1991, correspondendo, respectivamente, a 4,6 por cento, 8,9 por cento, 14,1 por cento e 20,8 por cento do total mundial. A participação do Brasil, Colômbia, África e outros (Ásia/Oceania e outros países latino-americanos) pode ser observada pelo gráfico 2.7 Enquanto a participação brasileira permanece praticamente inalterada a partir da década de 70, os outros países apresentam uma participação crescente.

Gráfico 2.7 - Evolução da Posição Relativa (%) dos Produtores de Café no Mercado Mundial (média móvel 5 anos), 1930 - 1992



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

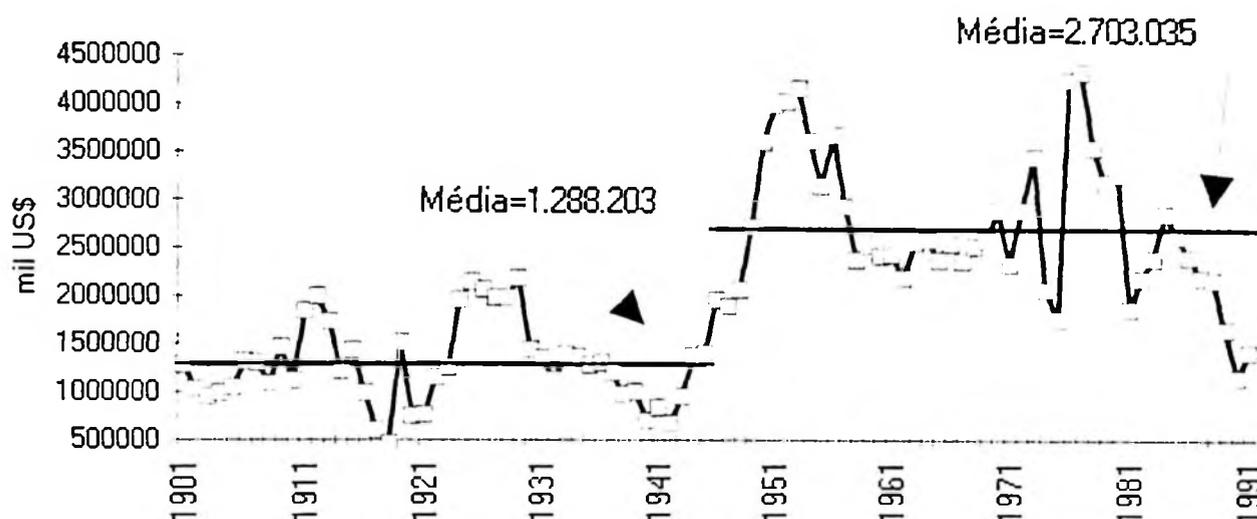
Na verdade, o que provocou a adesão brasileira às cláusulas econômicas (e a passividade em não lutar por meio de preço) foi o fato de que apesar da queda da participação do Brasil no mercado internacional de café, não se pode dizer que em termos de receita de exportação a política cafeeira não tenha alcançado seus objetivos e obtido sucesso. Como argúi Bacha (1992: 113):

"[...] 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 mundo. 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, é um efeito difícil de dissociar da capacidade do Brasil de extrair tudo o que pôde desse produto primário."

Os resultados em termos de valorização do café no mercado externo foram vantajosos para o País, como se pode perceber pelo gráfico 2.8,⁷⁵ que mostra a evolução da receita brasileira de exportação de café, a preços constantes.

⁷⁵ As médias das receitas brasileiras de café, encontradas para os períodos de 1901 a 1945 e 1946 e 1991, foram 1,288 e 2. 703 bilhões de dólares constantes de 1985, respectivamente.

**Gráfico 2.8 - Evolução das Receitas de Exportação Brasileira de Café
(mil US\$), 1901 - 1991**



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

A intenção dos formuladores da política cafeeira em extrair o máximo do café é confirmado pelo discurso de Juvenal Osório (do BNDES), no programa de formação de pessoal do IBC, sobre a relação entre café e Planos de Desenvolvimento Econômico, em 1962. Osório (1962: 419) ressaltou que a política de valorização era plenamente justificável para o desenvolvimento da economia nacional, mesmo que as conseqüências de longo prazo para a cafeicultura nacional não fossem as melhores.

"Alguns dos senhores sustentarão que a maximização da receita com as exportações de café será obtida se permitir uma redução dos preços internacionais do café, de modo a afastar os demais produtores, de modo a quebrar os demais produtores, e a longo prazo, o Brasil ficaria sozinho, novamente, no mercado internacional e poderia impor os preços que bem entendesse. Outros argumentarão que essa não é a melhor medida porque, nesse caso, nós iríamos abrir mão de uma renda, de uma receita presente, em benefício de uma possível e eventual receita futura. Argumentarão que mais vale tirar, agora, o máximo proveito do café, enquanto o mundo está disposto a beber café natural e enquanto a estrutura da economia brasileira carece da contribuição de divisas que o café pode dar, do que no futuro, quando o mundo poderá ter desistido de tomar café natural, e quando a economia brasileira certamente não terá necessidade tão premente de mais 100, 200 ou 300 milhões de dólares que o café lhe pode proporcionar agora."

Não resta dúvida, portanto, qual foi caminho traçado pela política cafeeira. Assim, a partir da década de 50, e principalmente com o Plano de Metas, percebe-se que o café é incluído nos objetivos das políticas econômicas, uma vez que as receitas cambiais e a geração de receita fiscais poderiam assegurar a política de subvenção ao setor industrial. Desta forma, o IBC, erguido aos moldes das demandas dos principais representantes do setor, se vê diante de pressões divergentes: da sua presidência (nomeada pelo presidente da República) e dos seus técnicos, mais afinados com a política desenvolvimentista do Estado,⁷⁶ às dos representantes do setor, interessados na defesa de suas taxas de lucro.

Um dos ex-presidente da autarquia, Camillo Calazans, em entrevista ao "*O Globo*", em 1974, chega a admitir que os produtores estavam equivocados em confundir o IBC com uma entidade de classe ao defenderem a necessidade do predomínio dos interesses cafeeiros na autarquia federal.

"O IBC não é uma entidade de classe, o IBC é um órgão de governo. [...] Se nós deixássemos que o IBC fosse controlado pela lavoura, estaríamos permitindo que a economia cafeeira se tornasse cada vez mais autônoma dos interesses nacionais." (apud Scantimburgo, 1980: 222)

Na década de 70, o preço do café torrado e moído passou também a ser regulamentado com o objetivo de conter a alta dos preços no mercado interno. Carlos Alberto de Andrade Pinto, também ex-Presidente do IBC, em palestra proferida na Junta Consultiva do IBC, argumentava, da seguinte forma a adoção do controle sobre os preços:

"Se é verdade que aumenta progressivamente o grau de controle do Instituto Brasileiro do Café sobre os setores da cafeicultura, também é verdade que cada vez mais os benefícios dessa política são auferidos em quantidades crescentes pelos setores privados [...] Por que razão, se estamos metidos nesta escassez, estamos metidos neste ciclo de subprodução, por que não se aumenta, não se libera o preço do café? Não se libera porque é de responsabilidade da política cafeeira atender a vários membros, a vários participantes dessa política. E um desse participantes, somos nós, nós, no sentido de consumidores brasileiros. Somos 100 milhões de pessoas que tomam café, que pagariam um preço insuportável para esse café [...] porque isto acarretaria uma situação de insolvência para o consumidor final brasileiro. Esta é a razão pela qual os senhores devem pensar, devem balancear. Por que motivo o IBC não

⁷⁶ O IBC exigia qualificação formal especificada para preenchimento de seus quadros, o que dificultava a participação dos cafeicultores nas decisões das políticas (Reis, 1972).

dá aumento. Seria muito mais agradável para a Diretoria do IBC vir preconizar e atestar a necessidade de aumentar indefinidamente o preço do café. Seria muito mais tranqüilo para todos nós. Seria muito menos difícil. Mas se fizéssemos isto, não estaríamos participando das decisões políticas do café no cotejo da política econômica nacional." (apud Scantimburgo, 1980: 22)

Estas evidências levaram Reis (1972:23) a inferir que houve um esforço do Estado em se apropriar do poder privado em nome do interesse nacional.⁷⁷ Utilizando o conceito de racionalidade administrativa, que indica o grau de autonomia das organizações estatais ante o interesse do setor regulamentado, a autora conclui que o IBC, ao se afastar de um padrão simples de constituição, levou à racionalização organizacional na condução da política cafeeira. Este fato pode ser constatado não só ao se comparar o antigo DNC com o IBC, como também pela ampliação da faixa de atuação do IBC. A expressiva participação do IBC nos negócios cafeeiros a partir da criação do GERCA (em 1961) e a reforma administrativa do IBC (em 1969) são, segundo a autora, provas desta argumentação. Convém lembrar que o órgão supremo da direção, que era composto por representantes do setor - a Junta Administrativa -, em 1967, foi convertida por decreto em Conselho Consultivo, sem qualquer poder deliberativo. As matérias que antes eram de deliberação da Junta passaram a ser de competência da diretoria, e as funções de aprovação do orçamento, supervisão e controle da gestão administrativa foram transferidas para o Ministério da Indústria e Comércio. Assim, nas palavras de Reis (1972: 37 e 39), houve "*um processo significativo de racionalização na administração da política cafeeira*", que se deu "*a revelia dos interesses dos cafeeiros*" para privilegiar o setor industrial.

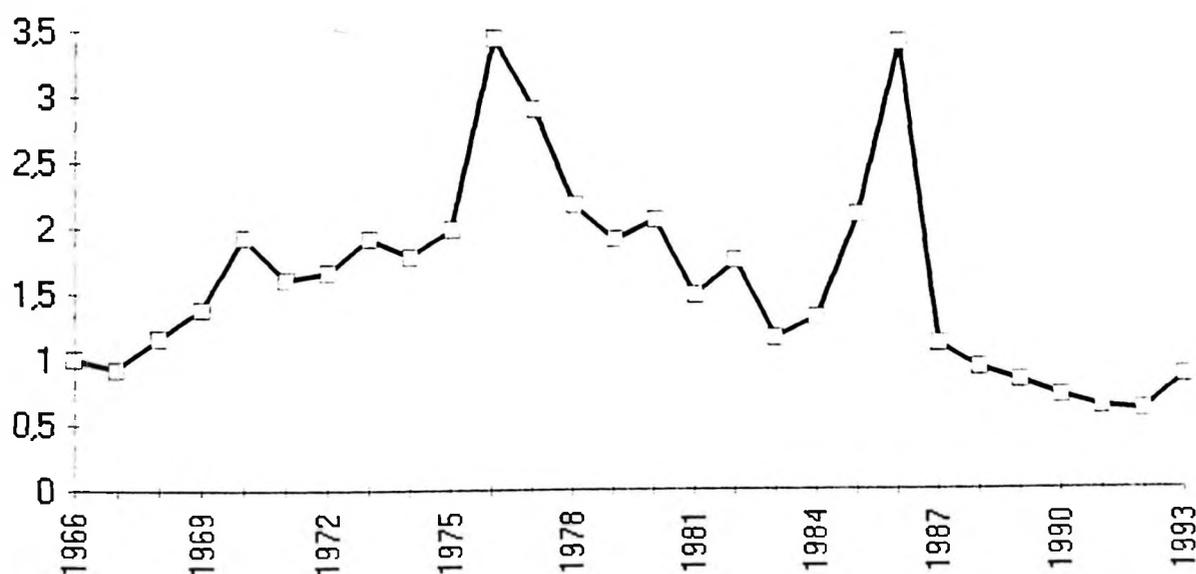
Diante de todos os elementos aqui arrolados, deve-se, então, rejeitar a proposição da teoria da regulamentação por "grupos de interesses", uma vez que, segundo Reis (1972: 48), a intervenção revelou "*uma autonomia significativa do Estado frente aos interesses econômicos do setor de classe em questão*"?

Na verdade, observa-se que embora não se tenha mais o domínio do Estado pelo setor, como na República Velha, não se pode afirmar que a política cafeeira era autônoma diante dos interesses do setor cafeeiro. Ocorre que o interesse do Estado na política cafeeira, que resultou num período de crescimento das receitas deste setor, vinha ao encontro de suas demandas. O Estado, na coordenação dos negócios cafeeiros, propiciava a geração de um excedente que não seria possível sem a

⁷⁷ Reis (1972: 23) sustenta que embora o Estado "*consERVE efetivamente sua autonomia frente aos interesses imediatos das classes*", na verdade, a racionalização administrativa corresponde "*ao privilégio dos outros setores em detrimento do cafeeiro*".

intervenção. Assim, apesar de parte do excedente ser apropriado pelo Estado, a economia cafeeira obteve lucros superiores aos de concorrência, que permitiram ganhos superiores também aos seus produtores. Pelo gráfico 2.9 pode-se observar a relação do índice de preços recebido pelo produtor de café e do recebido pelos produtores de todos os produtos agropecuários. Apesar desta relação conter fatores exógenos, como intempéries climáticas e mudanças de políticas agrícolas para determinados produtos, verifica-se que a evolução dos índices de preços recebidos pelos produtores de café, durante o período de regulamentação, esteve acima da evolução dos preços recebidos pelos produtores agropecuários. Desta forma, embora cerca de 40 por cento da receita cambial do exportador tenha sido transferida para o Governo, durante o período que vigorou a quota de contribuição, as receitas dos cafeicultores ainda apresentaram um comportamento favorável *vis-à-vis* a evolução do índice geral de preços dos produtos agropecuários, acompanhando de perto a trajetória da evolução dos preços no mercado internacional, durante todo o período de regulamentação. Após a desregulamentação, esta relação se tornou desfavorável aos produtores de café.

Gráfico 2.9 - Evolução do Relativo do Índice de Preço: Recebido pelo Produtor de Café/ Recebido pelo Produtor da Agropecuária (Brasil), 1966 - 1993



Fonte: Conjuntura Econômica.

Naturalmente, a política adotada com a institucionalização da quota de contribuição filtrava os aumentos advindos da política de valorização que expulsava do mercado os produtores marginais. A política de preços do governo, na verdade, ao controlar a transferência da elevação dos preços internacionais aos cafeicultores, estaria favorecendo grupos de interesses mais fortes: os produtores mais produtivos em detrimento dos menos produtivos.⁷⁸ Os preços excessivamente elevados provocariam aumento da capacidade produtiva interna, gerando um efeito negativo a médio e longo prazo sobre a política de maximização das receitas de exportação do café. Ao estabelecer um patamar de preços, que desfavorecia os produtores de custos médios maiores, o governo estaria agindo como um oligopolista, fixando preço de exclusão (Labini, 1986). Por isso os conflitos que emergiam não eram contra o controle das políticas, mas sobre a sua distribuição. Não se desejava o fim do IBC, pois jogar sem a agência estatal seria um jogo não cooperativo, isto é, seria jogar contra os seus próprios interesses, enfrentando os riscos e as incertezas do mercado.

É por estes motivos que as reivindicações do setor, em meados da década de 80, relacionadas por Guarnieri (1987: 10), não passavam pela questão de extinção da agência estatal, como se pode ver a seguir:

- "a) diminuição do valor das quotas de contribuição;*
- b) aumento dos preços de garantia e base de financiamento;*
- c) maior transparência nos negócios especiais realizados pelo IBC e maior participação do setor privado, dado que várias destas foram operações irregulares;*
- d) mudança na estrutura administrativa do IBC, dado que esta estava superdimensionada e,*
- e) necessidade de maior capital de giro e redução dos custos financeiros."*

Se não há autonomia do Estado na política cafeeira nem "captura" do setor da regulamentação tem-se, na verdade, uma relação que se pode denominar de neocorporativista à brasileira, na qual o Estado coordenava as transações no sistema produtivo com uma dupla tarefa: atender interesses do Estado (macroeconômicos) e os do setor microeconômico. O primeiro, guiado por uma política de geração de receitas para contemplar a política de industrialização, e o segundo, pelo lucro da política de cartel.

⁷⁸ Neste sentido, o fim do poder deliberativo da Junta Administrativa do IBC pode ser interpretada como uma dificuldade do próprio setor em atender demandas distintas de produtores com custos e produtividades desiguais.

Só que a forma de intervenção que se processou tem um limite em si própria: a criação de um "guarda-chuva" para o mercado externo que aliada ao crescimento da burocracia (aumentando os custos da política), vem explicar o fato que mesmo em um período de excesso de oferta o setor possa demandar o fim da agência estatal. Esta questão, a desregulamentação, será tratada no capítulo 4.

Em meados dos anos 80 já se vislumbrava o início do processo de desregulamentação. As críticas e denúncias contra o IBC e sua burocracia, com cerca de 5.000 empregados, culminaram com uma auditoria realizada pelo Ministério da Indústria e Comércio. Da auditoria, inicia-se uma reforma administrativa na autarquia, que culmina com o fechamento dos escritórios e entrepostos, no exterior, e a dissolução do GERCA. Em 1986, cria-se o Conselho Nacional de Política Cafeeira (CNPC), que passou a ser encarregado de formular as políticas para o setor, e o FUNCAFÉ, para administrar os recursos da quota de contribuição. O IBC passa então a exercer apenas atividade de apoio técnico ao CNPC. A regulamentação interna tinha chegado ao fim. Em março 1990, o IBC é extinto e a quota de contribuição é fixada em zero.

Capítulo 3 - Efeitos da regulamentação no sistema agroindustrial do café

No capítulo 2 procurou-se discutir a lógica da intervenção do Estado brasileiro nos negócios cafeeiros. Neste, pretende-se mostrar quais os efeitos da regulamentação com vistas a se obter subsídio à análise das alternativas que se colocam ao setor com a desregulamentação, que será realizada no capítulo 4.

Metodologicamente, a análise se fundamentará na abordagem sistêmica que permite compreender o papel da coordenação do Estado entre os segmentos que compõem um determinado setor industrial. O instrumental de Organização Industrial auxiliará na caracterização de cada segmento, identificando a estrutura de relações que se estabeleceram com a regulamentação e a dinâmica de crescimento das firmas que compõem cada segmento.

A escolha do enfoque sistêmico se justifica a partir da observação da evolução histórica das políticas voltadas ao setor cafeeiro, realizada no capítulo 2, na qual a intervenção do Estado foi se manifestando de maneira crescente, culminando com a total coordenação do setor. A passagem do caráter pontual da intervenção, que se iniciou na área da comercialização, para a coordenação do setor pelo Estado, ocorreu devido à constatação de que os resultados das políticas públicas voltadas para áreas específicas acabavam por estabelecer complexas redes de ações e de reações nos demais segmentos a elas relacionadas. Particularmente, tinha-se uma reação adversa com a adoção de políticas de restrição à comercialização (visando a sustentação dos preços), que ocasionava um estímulo exagerado ao aumento da produção (no segmento rural), acabando por comprometer a eficácia dos resultados almejados. Assim, a necessidade de se obter resultados consistentes em termos de uma política direcionada à valorização do produto no comércio internacional, demandou, paulatinamente, a escolha de uma estratégia que identificasse e contemplasse todos os segmentos ligados ao sistema cafeeiro nacional (produção rural, indústria de transformação e comercialização/distribuição). Ou seja, a prática da intervenção impôs a visão sistêmica aos planejadores da política cafeeira.

Teoricamente, a abordagem sistêmica teve origem, no início dos anos 50, com os trabalhos de Davis & Goldberg (1957), que desenvolveram o termo *agribusiness*. Este conceito, influenciado pelos estudos das matrizes de insumo-

produto de Leontief, expressa a soma de um conjunto de operações que engloba as etapas de produção, transformação e distribuição dos produtos agrícolas e derivados. A partir da observação do conjunto das relações entre as diversas etapas que compunham produtos finais específicos (soja, laranja e trigo nos EUA) os autores alertavam para o fato de que o crescimento da interdependência da agricultura com os outros segmentos da atividade econômica, sem o correspondente desenvolvimento de estruturas adequadas (suportes técnicos, distribuição, capacidade gerencial, etc.), estava levando a economia americana a perder competitividade internacional. A conclusão extraída deste fato conduzia à necessidade de planejamento e formulação de políticas que percebessem este desequilíbrio sob a perspectiva de *agribusiness* e não somente da agricultura (Farina & Zylbersztajn, 1991). Este trabalho deu ensejo a uma linha de pesquisa alternativa aos enfoques tradicionais da economia agrícola.

No Brasil, as influências desta literatura começam a surgir no final dos anos 60, principalmente a partir das transformações nas relações de trabalho no campo, com a substituição do colonato pelo trabalhador assalariado eventual e com a mecanização da produção agrícola. Os debates sobre a agricultura brasileira passaram então a incorporar e criar novos conceitos, como os de complexos agroindustrial, sistemas agroindustriais e cadeias produtivas. Embora contendo objetivos teóricos distintos,¹ estes conceitos têm em comum o seguinte enfoque metodológico: tratar o setor agrícola sob uma perspectiva intersetorial, ao enfatizar as complexas relações de interdependência entre a agricultura, o setor industrial e o de serviços. Admite-se, portanto, que as redes de relações (tecnológicas, financeiras, organizacionais, institucionais e estratégicas) "*estabelecem que a dinâmica de cada segmento produtivo influencia e é influenciada pelos padrões de mudanças tecnológica dos outros segmentos, através da difusão de inovações, mudanças em preços relativos, e de demanda derivada*" (Farina & Zylbersztajn, 1991: 1).

O que há em comum em vários trabalhos que utilizam a noção sistêmica é a preocupação com as estratégias empresariais ou corporativas no âmbito nacional ou internacional.² Seguindo a mesma linha de pesquisa de Davis & Goldberg (1957), os estudos sob este enfoque são orientados para sistemas baseados em produtos

¹ Muller (1989), por exemplo, utiliza o conceito complexo agroindustrial com o interesse teórico de explicitar a penetração do capitalismo no campo. Kageyama et alii (1987), com a preocupação de entender a adoção das políticas públicas, criaram tipologias de diferentes CAIs, relacionados às especificidades pelas quais a agricultura se articula com o setor industrial.

² Veja, por exemplo, Farina & Zylbersztajn (1991) e Silva (1992).

específicos, isto é, cadeias produtivas (laranja, frango, trigo, café etc.). No bojo da análise está a competitividade destas cadeias produtivas, que é determinada pelo grau de coordenação entre os seus segmentos. Ou seja, considerando a interdependência entre as etapas produtivas, as cadeias mais eficientes seriam aquelas que viabilizariam a perfeita coordenação, no sentido de transmitir adequadamente as informações, estímulos e controle ao longo de seus segmentos.³

Po meio da análise do planejamento da política cafeeira, a partir da década de 60, fica evidente que, no exercício da implementação da regulamentação, os formuladores da política econômica acabaram adotando ações sistêmicas ao perceber que dado o encadeamento das etapas de produção, para alcançar o objetivo de uma determinada política, era necessário pensar o café em termos de *agribusiness*. Em outros termos, a meta de sustentação das cotações internacionais do café só seria possível após um planejamento sistemático de todo o setor cafeeiro. Convém, no entanto, assinalar que na análise histórica da regulamentação ficou claro que ser eficiente não representava reproduzir as condições tradicionais tratadas na teoria econômica. O objetivo da regulamentação conduzia o mercado cafeeiro para o lado oposto das condições de concorrência perfeita. A eficiência (no sentido vulgar de produzir o resultado desejado), neste caso, caminhava para a geração de uma quase-renda.

Assim, a coordenação, ao definir as regras do jogo, asseguraria a orientação nas decisões de negócios, facilitando os investimentos em áreas determinadas ou desincentivando outras, o que acabou implicando importantes mudanças estruturais no sistema. O aumento da produtividade do parque cafeeiro e a instalação da indústria de solúvel são exemplos que demonstram como a coordenação pode induzir ao investimento, reduzindo a incerteza, numa cadeia produtiva sujeita a grande instabilidade, decorrente das características naturais de sua lavoura. Ao reduzir os custos de transação, criando uma harmonia entre as redes de atividades do sistema, os objetivos macroeconômicos seriam mais facilmente alcançados. Neste caso, tem-se a preponderância da estratégia do sistema sobre as estratégias tomadas no âmbito de

³ Teoricamente, a coordenação das cadeias produtivas pode ser realizada pelas seguintes categorias analíticas: mercado, firma (integração vertical), associações (corporativismo), Estado ou redes de contratos. Assim, dependendo das características intrínsecas de cada mercado (grau de especificidade do ativo, grau de incerteza) uma destas formas será a mais eficiente (Williamson, 1985).

cada segmento (e firma), embora cada um destes elementos continuem a apresentar uma dinâmica própria.

3.1 O segmento produtor rural

As implicações da regulamentação sobre o segmento produtor rural baseiam-se em alguns dos principais resultados dos trabalhos encontrados na literatura,⁴ como também em informações de dados secundários dos Censos Agropecuário do IBGE, do World Coffee Situation, da Fundação Getúlio Vargas e do extinto IBC.

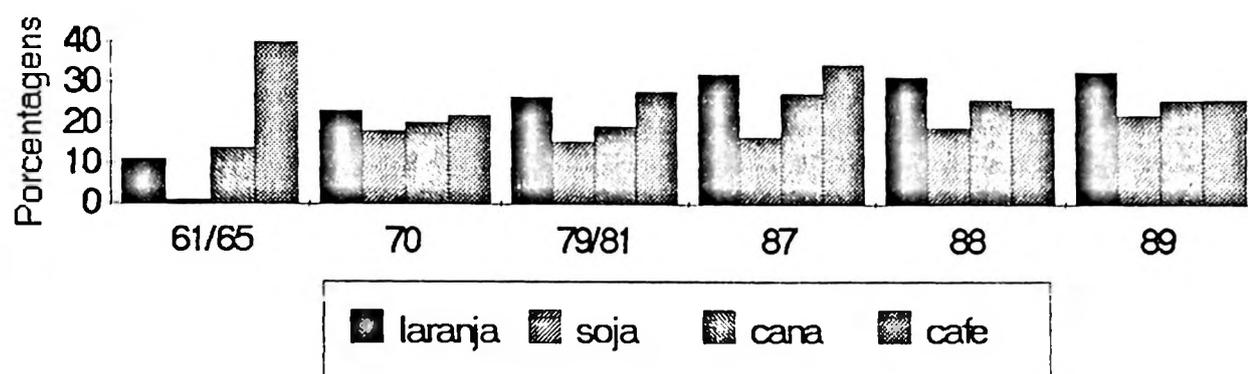
Como se observou, as estratégias de atuação no mercado e o desempenho econômico do segmento produtor cafeeiro nacional, principalmente a partir do início da década de 60, estiveram determinadas pela regulamentação. Tendo como objetivo geral manter a estabilidade de preços no mercado internacional, o Estado passou a coordenar as ações dos produtores, filtrando os estímulos do mercado, principalmente via quota de contribuição.⁵ Planos de redirecionamento e erradicação do parque cafeeiro foram implementados, procurando adequar a capacidade produtiva cafeeira à oferta mundial, a fim de evitar uma superprodução.

De um modo geral, pode-se dizer que de 1961 a 1967 a política cafeeira executada a cargo do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA) teve como principal objetivo estimular a redução da produção interna de café, tomando possível o plantio de outras culturas. O decréscimo na área plantada de café no mercado interno, principalmente nos Estados do Paraná e São Paulo, foi acompanhado pelo aumento na produção brasileira de soja, cana-de-açúcar e laranja, culturas estas que passaram a ter um aumento considerável na participação da produção mundial, conforme o gráfico 3.1.

⁴Guarnieri (1979 e 1987), Bacha (1988), Zylbersztajn et alii (1993), Fonseca (1976) entre outros.

⁵A maior parte da produção brasileira de café (cerca de dois terços) é destinada ao mercado externo. O mercado interno, apesar de representar o segundo maior mercado mundial, sempre desempenhou um papel secundário, estando atrelado a determinações dos interesses voltados ao mercado externo.

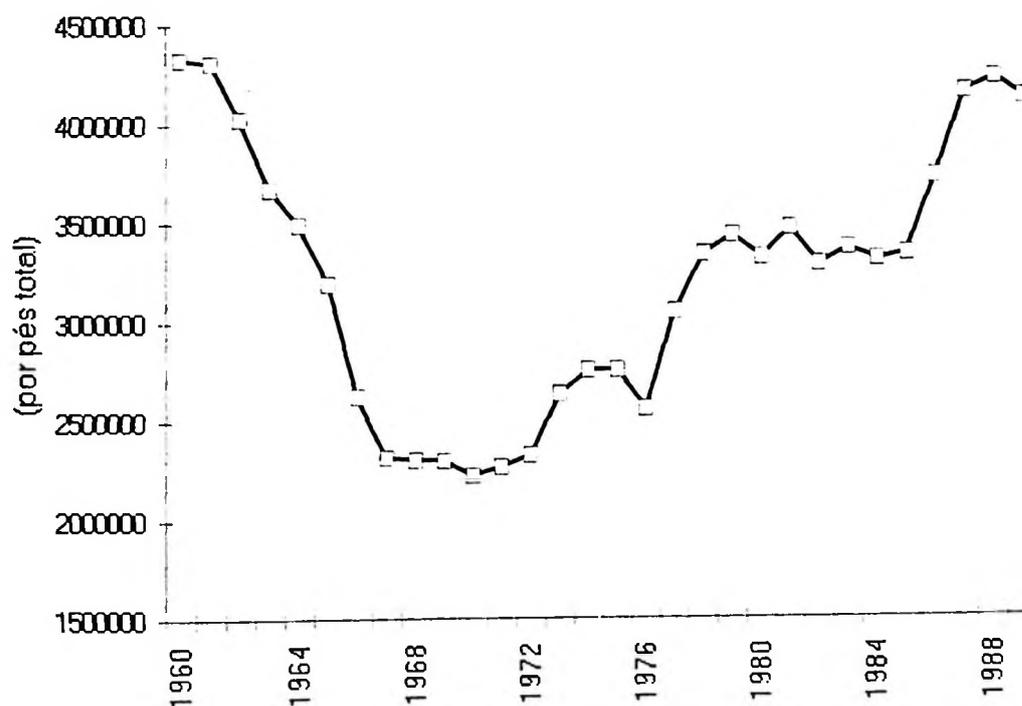
Gráfico 3.1 - Participação do Brasil na Produção Mundial de Laranja, Soja, Cana-de-Açúcar e Café (%)



Fonte: FAO.

Neste período foram erradicados 1.997 milhões de pés, proporcionando a liberação de 2.177 mil hectares. O sucesso da política na diminuição da população cafeeira nacional pode ser observada pelo gráfico 3.2.

Gráfico 3.2 - Evolução da População Cafeeira no Brasil (milhares de pés), 1965-1989



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

Já no início da década de 70, com a redução significativa do parque cafeeiro, que além da política de erradicação contou com fatores climáticos (geadas e secas), os programas implementados pelo GERCA passaram a ter como diretrizes a manutenção da estabilidade da produção, incentivando a formação de lavouras mais produtivas com a utilização de mudas apropriadas, aplicação de corretivos do solo, fertilizantes e uso de equipamentos adequados. O Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais (PRRC) que vigorou até 1981,⁶ por exemplo, provocou uma grande reformulação no parque cafeeiro, deslocando-o para áreas de condições climáticas mais favoráveis com aumento de produtividade. Estes programas tinham como instrumento básico a concessão de créditos subsidiados provenientes, em sua maior parte, do Fundo de Defesa do Produtor de Exportação de Café (FDFE-C). O IBC também prestava assistência técnica aos cafeicultores por meio de suas agências situadas nas regiões cafeeiras, além de financiar programas de pesquisas de combate a pragas e obtenção de sementes e mudas apropriadas (Bacha, 1988).

Fonseca (1976), ao analisar o retorno aos investimentos em pesquisa na cultura do café, concluiu que a alocação de recursos em pesquisas e assistência técnica à cafeicultura foi eficiente. Segundo suas estimativas, somente em 1975 a oferta de café aumentou mais de 40 por cento, devido à utilização de espécies mais produtivas. Durante o período do PRRC foram plantados cerca de 2 bilhões de cafeeiros dentro da tecnologia mais moderna, o que significou a renovação de 60 por cento do parque cafeeiro.

Confirmando esta observação, Bacha (1988), ao estudar a evolução da cafeicultura mineira constata que a partir da década de 70 ocorre o deslocamento da cafeicultura para áreas novas, com o aumento da utilização de tecnologia moderna. Porém, segundo o autor, o deslocamento da cafeicultura para áreas mais ao norte, particularmente Minas Gerais, ocorreu porque:

⁶Os programas que constituíram este plano foram os seguintes: a. Programa de Financiamento à Formação de Mudas (de 1970/71 a 1978/79); b. Programa de Financiamento ao Plantio de Cafezais (de 1969/70 a 1980/81); c. Programa de Financiamento para Recepta e Decote de Cafezais (de 1971/72 a 1976/77); d. Programa ao Incentivo ao Uso de Fertilizantes e Corretivos (de 1970/71 a 1980/81); e. Programa de Financiamento de Defensivos na Lavoura Cafeeira (de 1970/71 a 1980/81); f. Programa de Financiamento para a Aquisição de Equipamentos de Defesa Fitossanitária de Cafezais (de 1972/73 a 1980/81); g. Programa de Renovação Gradual dos Cafezais (no ano de 1975/76); h. Programa de Melhoria da Infra-Estrutura nas Propriedades (de 1975/76 a 1980/81); Programa de Custeio de Entressafra (no ano de 1979) (Bacha, 1988).

"o café teve uma elevação absoluta da rentabilidade em relação à sua alternativa agropecuária em Minas Gerais (a pecuária), enquanto no Paraná a ocorrência de geadas e a alternativa do cultivo da soja, e em São Paulo a ocorrência de problemas fitossanitários e as alternativas do plantio de cana e de laranja impuseram um menor ritmo de desenvolvimento às suas cafeiculturas que inclusive diminuíram no Paraná a partir de 1975 e em São Paulo a partir de 1982. O 'espaço' deixado na oferta de café por estes Estados (considerando a demanda existente por café brasileiro) traduziu-se em elevação e/ou manutenção de preços maiores do café, que incentivavam a expansão dessa cultura em Minas Gerais." (Bacha, 1988: 110)

Conforme a tabela 3.1, Minas Gerais tornou-se o primeiro produtor nacional de café na década de 80, enquanto em 1975 era o terceiro, com 9,35 por cento do total, Paraná, o primeiro, com 48,18 por cento de participação do total e São Paulo, o segundo, com 34,85 por cento do total de café produzido no país. De acordo com os dados do censo, em 1990 o Estado de Minas Gerais contava com cerca de 37,02 por cento da participação do total da produção de café, ficando São Paulo com somente 18,8 por cento. Em São Paulo, a área cafeeira entre os anos de 1979/80 a 1985/86 diminuiu 40,2 por cento, enquanto a área colhida de cana-de-açúcar aumentou 41,2 por cento, período caracterizado pela ampla disponibilidade de recursos provenientes do Proálcool.

Tabela 3.1 Participação dos Principais Estados Produtores de Café na Produção Total e Índice de Produtividade (média móvel bianual - Kg/área colhida)

| Anos | Minas Gerais | | São Paulo | | Espírito Santo | | Paraná | |
|------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| | (%) Produção | Índice Rendimento | (%) Produção | Índice Rendimento | (%) Produção | Índice Rendimento | (%) Produção | Índice Rendimento |
| 1975 | 9,35 | 100,00 | 34,85 | 100,00 | 4,52 | 100,00 | 48,18 | 100,00 |
| 1976 | 15,81 | 99,22 | 33,58 | 71,11 | 8,56 | 101,34 | 37,20 | 54,76 |
| 1977 | 32,54 | 152,93 | 41,58 | 76,36 | 10,97 | 100,56 | 8,59 | 18,02 |
| 1978 | 26,58 | 190,88 | 42,84 | 109,07 | 8,10 | 118,69 | 18,99 | 48,81 |
| 1979 | 27,95 | 205,14 | 39,25 | 103,93 | 9,91 | 140,06 | 16,50 | 50,00 |
| 1980 | 28,06 | 175,00 | 38,58 | 89,99 | 12,70 | 146,33 | 11,88 | 34,43 |
| 1981 | 28,63 | 225,19 | 32,98 | 92,21 | 10,65 | 154,16 | 20,09 | 70,98 |
| 1982 | 30,87 | 233,20 | 31,64 | 99,49 | 11,74 | 158,04 | 17,98 | 71,64 |
| 1983 | 29,73 | 182,55 | 28,00 | 95,05 | 17,57 | 180,82 | 14,67 | 73,94 |
| 1984 | 28,78 | 191,80 | 27,96 | 94,00 | 16,46 | 184,63 | 17,84 | 96,27 |
| 1985 | 29,62 | 208,01 | 18,97 | 97,66 | 15,31 | 182,02 | 16,25 | 95,39 |
| 1986 | 32,72 | 192,58 | 21,40 | 66,90 | 17,97 | 179,83 | 14,70 | 76,21 |
| 1987 | 34,91 | 180,92 | 18,63 | 68,18 | 14,63 | 152,82 | 19,58 | 99,23 |
| 1988 | 37,38 | 197,39 | 21,61 | 84,50 | 13,50 | 147,81 | 17,69 | 96,23 |
| 1989 | 38,26 | 154,69 | 17,85 | 59,85 | 17,21 | 142,52 | 13,92 | 62,41 |
| 1990 | 37,02 | 149,74 | 18,82 | 72,78 | 15,39 | 126,87 | 13,53 | 65,76 |

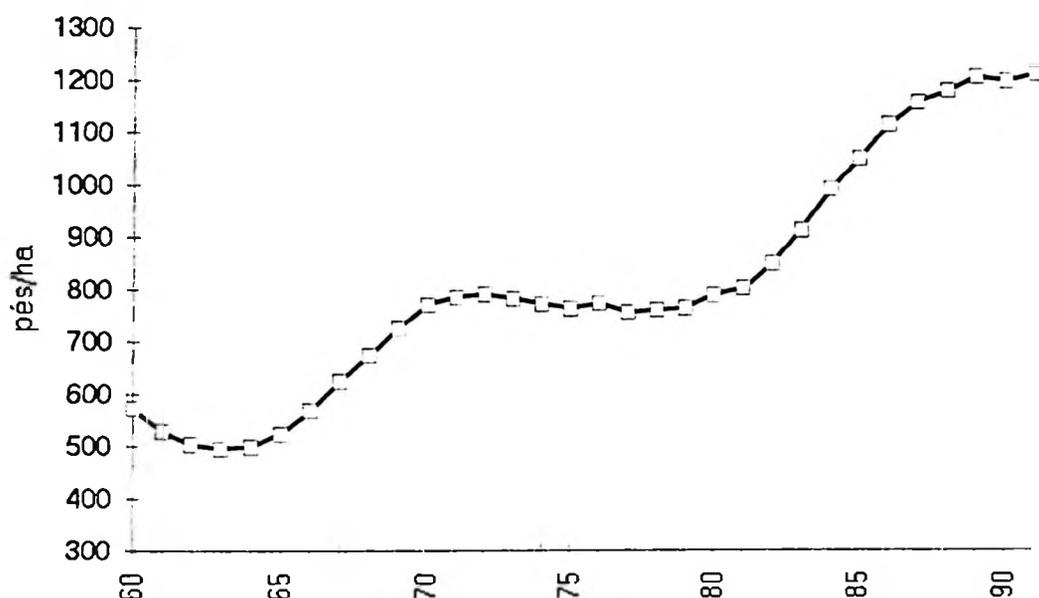
Fonte: IBGE.

Além do Estado de Minas Gerais, a tabela 3.1 mostra ter havido uma grande expansão desta lavoura no Estado do Espírito Santo, que detém atualmente o segundo lugar, em termos de produção, com 23,3 por cento do total. Neste Estado, a topografia acidentada dificulta a produção agrícola. Entretanto, a assistência técnico-financeira, o fornecimento de tecnologia de plantio, assim como a introdução, pelos técnicos do IBC, da espécie robusta, resistente a altas temperaturas e umidade, viabilizaram o desenvolvimento da lavoura cafeeira. Entre as técnicas introduzidas destacam-se o plantio em curvas de nível, em declives de até 49 graus e a clonização ou propagação por estaqueamento, técnica que permite a geração de sementes gêmeas com caracteres idênticos aos da planta colhida, aumentando a sua produção e evitando a propagação de nematóides (Guarnieri, 1987).⁷

⁷ O desenvolvimento destas novas técnicas para a produção do café em regiões pouco propícias a outro tipo de cultura tinha também um objetivo social de criar empregos (Guarnieri, 1987).

Desse modo, o aumento de produtividade nas novas áreas de produção se deve, principalmente, à introdução de tecnologia de alto padrão, comparada à utilizada anteriormente, nas quais as condições creditícias e de assistência técnica dadas pelo IBC foram mais favoráveis que as das outras opções agropecuárias existentes. Observa-se, por exemplo, que o adensamento da produção foi crescentemente utilizado, trazendo aumento no rendimento por hectare, como se pode observar pelo gráfico 3.3.

Gráfico 3.3 - Evolução da Relação População Cafeeira/Área Colhida (pés/ha) (média móvel 5 anos) 1960-1991



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

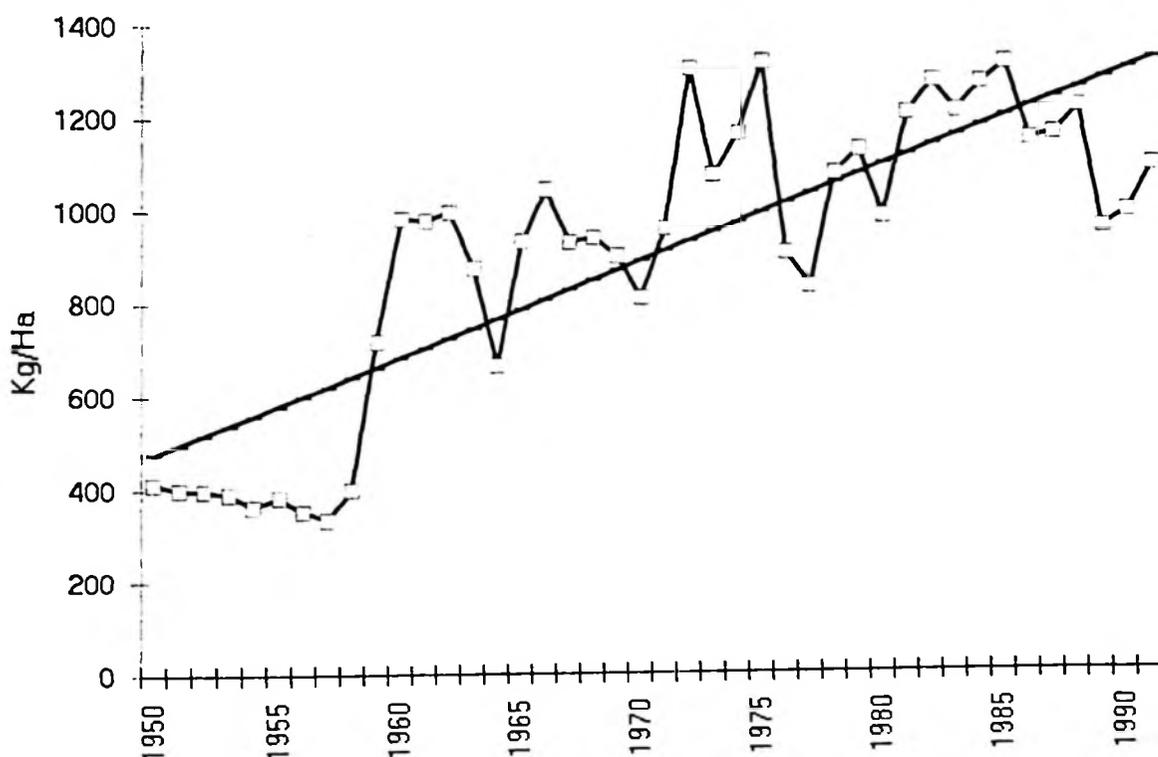
A evolução do índice da produtividade da lavoura de café nos principais Estados produtores também está retratado na tabela 3.1.⁸ A queda da produtividade nos Estados do Paraná e de São Paulo é também acompanhada pela queda da produção, demonstrando que a partir da grande geada de 75 não houve, nestes Estados, investimento na cultura cafeeira, restando apenas os antigos cafezais. Em contra

⁸ A produtividade é bastante variável de ano para ano, dependendo das condições climáticas, distribuição etária do parque cafeeiro, como também dos tratamentos culturais adotados no período de colheita, que são fortemente determinados pelos preços do mercado. Por isso optou-se pelo cálculo da média móvel de 2 anos da produtividade, para isolar estes efeitos.

partida, nos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo observa-se um grande aumento de produtividade, refletindo o investimento na lavoura, nesse período.

O gráfico 3.4 mostra a evolução da produtividade da lavoura cafeeira no Brasil, segundo dados do IBGE, de 1950 a 1991.⁹ Verifica-se uma tendência crescente do aumento de sua produtividade, principalmente a partir do início da década de 60, quando a política do IBC iniciada em 1950 começa a dar seus frutos. Convém, ressaltar, no entanto, que a partir de 1989 o decréscimo da produtividade nacional ocorre devido os baixos preços prevalecentes, que desestimulavam o investimento em tratos culturais. Entretanto, com a grande erradicação dos cafeeiros decadentes, que ocorreu nestes últimos anos em virtude dos baixos preços do café no mercado internacional, e a introdução da técnica de superadensamento, principalmente na lavoura do Paraná, pode-se esperar aumento da produtividade. Além disso, os altos preços também contribuem para o investimento em tratos culturais.

**Gráfico 3.4 - Evolução da Produtividade da Lavoura Cafeeira (kg/ha)
(média móvel bianual), 1950-1991**



Fonte: IBGE.

⁹ Foi calculada uma regressão linear com a seguinte fórmula: $prod = a + bt$, onde $prod$ é kg/ha (média móvel 5 anos). Realizado o teste t , verificou-se que o parâmetro b é significativo ($t = 8,806$).

A tabela 3.2, que contém dados do Censo Agropecuário, mostra a evolução dos estabelecimentos produtores de café com respeito à utilização de adubação, irrigação e defensivos agrícolas, segundo os principais Estados produtores. Em todos os Estados houve aumento da utilização destas técnicas, principalmente a adubação. Em Minas Gerais é notável o crescimento da população cafeeira adubada (quase 95 por cento) em 1985, ao passo que em 1975 somente 55 por cento recebia este insumo. Em relação a defensivos, embora a porcentagem seja menor a sua utilização também teve aumento expressivo: cerca de 76 por cento da população cafeeira recebe defensivos, enquanto em 1970 não se empregava esta técnica na lavoura mineira. No Estado de Espírito Santo, a população cafeeira adubada passou de 8,03 por cento, em 1970, para 78,45 por cento, em 1985. São Paulo, que já apresentava um alto grau de adubação em 1970 (77,82 por cento) chegou em 1985 com 95,62 por cento da população. O Estado do Paraná foi o que apresentou um crescimento menor, apesar de também significativo, na utilização de adubo, na lavoura de café. Em 1970, 46,86 por cento da população já era adubada, e em 1985 alcançou 88,24 por cento.

Tabela 3.2 - Percentagem dos Estabelecimentos Produtores de Café, nos Estados de Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Espírito Santo, segundo a tecnologia aplicada na produção (%)

| Prática Utilizada | 1970 | | | 1975 | | | 1980 | | | 1985 | | |
|-----------------------|-------------------|-------|--------------------|-------------------|-------|--------------------|-------------------|-------|--------------------|-------------------|-------|--------------------|
| | Nº de informantes | Área | População cafeeira | Nº de informantes | Área | População cafeeira | Nº de informantes | Área | População cafeeira | Nº de informantes | Área | População cafeeira |
| Minas Gerais | | | | | | | | | | | | |
| Adubação | 26.28 | 47.40 | 55.10 | 38.71 | 73.65 | 82.74 | 63.72 | 93.48 | 95.60 | 64.00 | 93.11 | 94.67 |
| Defensivos | ----- | ----- | ----- | 34.55 | 63.58 | 71.99 | 52.52 | 83.96 | 85.30 | 42.21 | 73.50 | 76.01 |
| Irrigação | ----- | ----- | ----- | 0.72 | 1.15 | 1.67 | 0.79 | 1.10 | 1.65 | 0.61 | 1.10 | 1.07 |
| Não informou | ----- | ----- | ----- | 51.75 | 22.19 | 14.42 | 29.54 | 5.29 | 3.42 | 30.57 | 5.39 | 4.07 |
| Paraná | | | | | | | | | | | | |
| Abubação | 27.55 | 66.35 | 46.86 | 45.70 | 68.82 | 67.60 | 64.79 | 84.47 | 84.30 | 72.76 | 88.10 | 88.24 |
| Defensivos | ----- | ----- | ----- | 48.08 | 68.13 | 65.98 | 58.95 | 79.24 | 77.00 | 65.64 | 82.23 | 81.74 |
| Irrigação | ----- | ----- | ----- | 0.13 | 0.42 | 0.45 | 0.16 | 0.76 | 0.74 | 0.23 | 0.56 | 0.67 |
| Não informou | ----- | ----- | ----- | 41.74 | 21.51 | 23.39 | 29.46 | 11.44 | 12.20 | 22.84 | 8.46 | 8.58 |
| São Paulo | | | | | | | | | | | | |
| Abubação | 60.59 | 78.83 | 77.82 | 79.31 | 90.16 | 91.02 | 92.32 | 97.63 | 97.10 | 88.13 | 95.72 | 95.62 |
| Defensivos | ----- | ----- | ----- | 46.34 | 66.54 | 68.71 | 50.09 | 69.61 | 71.20 | 37.07 | 58.53 | 60.97 |
| Irrigação | ----- | ----- | ----- | 0.42 | 1.16 | 1.51 | 0.38 | 0.75 | 0.91 | 0.59 | 1.15 | 1.29 |
| Não informou | ----- | ----- | ----- | 18.35 | 8.01 | 7.46 | 6.88 | 2.05 | 2.52 | 10.73 | 3.49 | 3.52 |
| Espírito Santo | | | | | | | | | | | | |
| Abubação | 4.36 | 7.69 | 8.03 | 20.12 | 31.03 | 35.47 | 63.45 | 76.59 | 76.99 | 66.63 | 77.75 | 78.45 |
| Defensivos | ----- | ----- | ----- | 27.89 | 37.22 | 41.46 | 51.02 | 65.41 | 66.40 | 37.40 | 53.21 | 53.76 |
| Irrigação | ----- | ----- | ----- | 0.38 | 0.49 | 0.57 | 0.41 | 0.52 | 0.58 | 0.82 | 1.26 | 1.26 |
| Não informou | ----- | ----- | ----- | 64.36 | 53.38 | 48.42 | 26.25 | 15.57 | 14.86 | 27.05 | 17.24 | 16.77 |

Fonte: Atualização dos dados de Bacha (1988: 158-9).

Com relação à concentração da produção de café, os dados do último Censo Agropecuário (1985) mostram que 72 por cento dos produtores de café (cerca de 500 mil) plantavam em áreas inferiores a 10 hectares e foram responsáveis por 30,6 por cento do total de café colhido naquele ano. Considerando o estrato de área inferior a 100 hectares tem-se 83,4 por cento do total de produtores, que são responsáveis por 80,9 por cento da produção total de café, conforme pode-se observar pela tabela 3.3. Estes dados denotam que a política do IBC colaborou com a desconcentração da

produção, principalmente ao estimular o seu deslocamento para os Estados do Espírito Santo e Minas Gerais. Cerca de 33,91 por cento dos produtores encontram-se no Estado de Minas Gerais, sendo que 85,79 por cento destes produziam em propriedades com área total inferior a 100 hectares. De acordo com Bacha (1988), a produção cafeeira neste Estado tem-se caracterizado pela presença de um grande número de produtores com propriedades pequenas, nas quais as áreas ocupadas com cafezais são ainda menores. Isto indica que, em geral, a cafeicultura não tem monopolizado o uso da terra, ou seja, tem dividido sua utilização com outras atividades, como a pecuária. Os estratos de propriedades maiores de 100 hectares são os mais produtivos, apresentando, em 1985, o rendimento médio de 29,6 sacas de café coco por hectare. Convém observar, contudo, que todos os estratos apresentaram crescimento de produtividade em relação aos dados censitários de 75 e 80.

Tabela 3.3 Participação da Produção (%) e Produtividade (ton/área colhida) de Café por Estratos de Área - Brasil

| Grupos de Áreas de Colheita (ha) | 1975 | | | 1980 | | | 1985 | | |
|----------------------------------|-----------------------|------------------------|----------------|-----------------------|------------------------|----------------|-----------------------|------------------------|----------------|
| | Nº de Informantes (%) | Produtividade (ton/ha) | Quantidade (%) | Nº de Informantes (%) | Produtividade (ton/ha) | Quantidade (%) | Nº de Informantes (%) | Produtividade (ton/ha) | Quantidade (%) |
| Menos de 10 | 74,77 | 0,98 | 33,51 | 65,90 | 0,79 | 32,73 | 72,84 | 1,19 | 30,66 |
| 10 a menos de 100 | 12,59 | 1,14 | 48,90 | 11,03 | 0,89 | 51,47 | 10,62 | 1,45 | 50,31 |
| 100 a menos de 500 | 0,45 | 1,29 | 15,37 | 0,40 | 0,95 | 14,40 | 0,39 | 1,80 | 16,62 |
| 500 a mais | 0,02 | 1,41 | 2,22 | 0,01 | 0,87 | 1,40 | 0,01 | 1,76 | 2,41 |
| Sem declaração | 12,17 | ----- | ----- | 22,66 | ----- | ----- | 16,14 | ----- | ----- |

Fonte : Censo Agropecuário: 1975, 1980, 1985.

Com relação à forma de comercialização da produção, nota-se pela tabela 3.4, que a maior parte dos produtores (39,84 por cento) negociavam a produção com intermediários, os corretores e/ou os exportadores, que enviam a produção ao mercado externo ou às indústrias locais (torrefação ou solúvel). Apesar de representar mais de 40 por cento da produção total houve uma tendência à retração deste tipo de

comercialização, pois em 1975 quase 60 por cento da produção era negociada dessa forma.

Outra tendência foi o aumento da participação das cooperativas no processo de comercialização do café. Enquanto em 1975 cerca de 9 por cento da quantidade produzida era negociada pelas cooperativas, em 1980 a porcentagem foi superior a 14,3 por cento. Um maior crescimento das cooperativas de produtores na intermediação parece ter sido inibido pela regulamentação, uma vez que suas estratégias de mercado eram determinadas pelas políticas do governo. Zylbersztajn et alii (1993: 165), em pesquisa de campo, observou que 83 por cento das 18 cooperativas de produtores de café entrevistadas se caracterizam por possuírem uma estrutura gerencial não profissional, sendo administradas pelos próprios cooperados. As 17 por cento que possuem diretorias executivas contratadas, programas de treinamento e informatização eram as mais dinâmicas no mercado e adotavam estratégias de crescimento: horizontal, expandindo sua atuação em termos geográficos; de diferenciação, explorando as diferentes variedades de cafês; ou de diversificação, buscando novas atividades em substituição à cafeicultura, como forma de diminuir os riscos (intempéries climáticas, excesso de oferta).

Tabela 3.4 - Destino da Produção dos Estabelecimentos Produtores de Café (%) - Brasil

| Destino da Produção | 1975 | | 1980 | | 1985 | |
|------------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Nº de Informantes | Quantidade | Nº de Informantes | Quantidade | Nº de Informantes | Quantidade |
| Entregue a Cooperativas | 1,14 | 9,44 | 1,98 | 9,06 | 4,38 | 14,28 |
| Entregue à Indústria | 12,19 | 25,24 | 14,27 | 35,52 | 14,53 | 23,35 |
| Entregue a Intermediários | 52,50 | 56,01 | 36,79 | 47,36 | 39,84 | 42,73 |
| Venda Direta ao Consumidor | 2,36 | 1,09 | 2,14 | 1,29 | 2,32 | 0,53 |
| Consumido no Estabelecimento | 18,82 | 6,92 | 22,06 | 6,49 | 22,45 | 18,56 |
| Sem declaração | 12,64 | 1,30 | 22,75 | 0,28 | 16,48 | 0,55 |

Fonte: Censo Agropecuário: 1975, 1980, 1985.

Um dos fatores que provavelmente impediu novas estratégias de comercialização foi o desestímulo oriundo da política de preços adotada pelo IBC. Segundo Carvalho Filho (1972) e Marques (1985), a política de preços de garantia refletia mais a preocupação dos reguladores com a expansão e controle da produção de

café do que com a sua melhoria. Este fato levou à deterioração da qualidade global do café produzido no Brasil e acabou tendo implicações negativas sobre a imagem do café exportado pelo Brasil.

De 1969 em diante o diferencial dos preços de garantia para os cafés do Grupo I e do Grupo II diminuiu, igualando-se em 1977 e 1978.¹⁰ Depois desta data passou de novo haver um diferencial, mas menor do observado no início da década, como se pode verificar pela tabela 3.5.

Tabela 3.5 - Evolução dos Preços de Garantia do Café Brasileiro sacas de 60 kg (preços constantes US\$ de 1990)

| Anos | Grupo I | Grupo II | Anos | Grupo I | Grupo II |
|------|---------|----------|------|---------|----------|
| 1966 | 60,46 | 39,75 | 1978 | 226,73 | 226,73 |
| 1967 | 62,45 | 41,10 | 1979 | 163,35 | 154,10 |
| 1968 | 64,48 | 42,50 | 1980 | 126,31 | 113,68 |
| 1969 | 69,06 | 47,97 | 1981 | 103,54 | 93,19 |
| 1970 | 88,64 | 66,45 | 1982 | 113,31 | 101,96 |
| 1971 | 96,79 | 72,65 | 1983 | 69,79 | 62,76 |
| 1972 | 103,96 | 80,87 | 1984 | 75,18 | 67,56 |
| 1973 | 116,91 | 93,53 | 1985 | 78,77 | 75,17 |
| 1974 | 105,38 | 83,79 | 1986 | 139,17 | 127,70 |
| 1975 | 137,94 | 117,68 | 1987 | 88,94 | 81,00 |
| 1976 | 150,68 | 147,44 | 1988 | 81,47 | 73,32 |
| 1977 | 189,77 | 189,77 | 1989 | 62,65 | 56,39 |

Fonte: Bacha (1992 : apêndice estatístico).

Assim, apesar de o segmento rural possuir, em média, um parque cafeeiro adaptado para obtenção de cafés de qualidade, dominando a tecnologia de produção e tendo razoável acesso a equipamentos adequados, os preços de garantia fixados pelo governo desestimulavam o investimento em tratamentos culturais (nos 5 meses posteriores à colheita) necessários para produzir um produto de melhor qualidade e inibiam a introdução de estratégias de segmentação na comercialização de cafés.¹¹

¹⁰ São chamados preços de garantia os preços pelos quais o governo garante e/ou compra o excedente da produção. O Grupo I contém cafés tipo 6, para melhor, na ausência do gosto Rio Zona. O Grupo II contém cafés tipo 7, para melhor, com gosto Rio Zona.

¹¹ Convém, entretanto, ressaltar que a qualidade do café não depende apenas da decisão do produtor, com respeito aos cuidados com a lavoura. A localização do parque cafeeiro é um fator importante,

De um modo geral, a política direcionada ao setor agrícola corrobora as conclusões do capítulo 2, no qual se observou que durante o período em que as diretrizes da política cafeeira estavam a cargo do IBC procurou-se adequar a oferta de café nacional à demanda mundial e reduziu-se o custo com a retenção de estoques de café. Com este objetivo, a política controlou a transferência da elevação dos preços internacionais aos cafeicultores.¹² Os preços excessivamente elevados provocariam aumento da capacidade produtiva interna, gerando um efeito negativo a médio e longo prazo sobre a política de maximização das receitas de exportação de café, como também aumentariam os custos com o carregamento dos estoques. Assim, os gastos com a política de regulamentação foram minimizados, mantendo coerente o objetivo de valorização dos preços internacionais.

Pode-se dizer que a política adotada foi consistente, indo ao encontro de uma parcela significativa dos produtores de café, e excluindo os produtores menos eficientes.¹³ Isto pode ser comprovado pelo aumento de produtividade observado nas áreas em que a política teve maior atuação e que repercutiu no aumento da produtividade geral do setor e no uso de técnicas modernas de plantio.

pois, dependendo do solo, da altitude, das condições climáticas o café adquirirá um sabor característico. O café produzido no cerrado é considerado de melhor qualidade, pois durante a época de florada há chuvas em abundância, para os frutos brotarem, e no período de colheita não há chuva e o ar é seco, o que afasta o risco de os fungos fermentarem os grãos. Além disso, o clima ameno favorece a qualidade da bebida, permitindo um processo de maturação mais longo. Assim, em regiões que não produzem "bebida boa", mesmo adotando tratamentos culturais adequados, não se conseguirá obter um café de qualificação igual a de uma região de "bebida boa". Entretanto, é natural que em qualquer região, se forem adotados tratamentos culturais adequados, a produtividade será maior e o café será de melhor qualidade.

¹² Os instrumentos de política cafeeira - quota de contribuição, preço mínimo de registro e valor em cruzeiros das cambiais - adotados conjuntamente, controlavam a transferência dos preços internacionais, filtrando os estímulos do mercado externo e minimizando a expectativa de alta ao nível do exportador e indiretamente do produtor. O preço em cruzeiros das cambiais constituía o estabelecimento de preço, em moeda nacional, de aquisições de cambiais representativas de exportação de café pelo Banco do Brasil e demais Bancos autorizados. Preço Mínimo de Registro de Venda eram fixados pelas autoridades brasileiras em resoluções do IBC. Os cafés deveriam ser exportados, no mínimo a estes preços, e se relacionavam diretamente com as safras. Quanto maior a safra maiores seriam os rebaixamentos de preços (Carvalho Filho, 1972).

¹³ As políticas agrícolas se destinavam às lavouras de maior produtividade. Por exemplo, de 1977 a 1980 o crédito para a utilização de fertilizantes e defensivos abrangiam apenas as lavouras com produtividade superior a 30 sacas de café coco de 40 kg/1000 pés em um ano agrícola normal. Além disso, os fertilizantes eram isentos de encargos financeiros (Guarnieri, 1987).

A regulamentação também conseguiu estimular a desconcentração regional, deslocando a produção nacional para áreas menos sujeitas a intempéries climáticas. Neste caso, cabe observar que o êxito da política cafeeira teve contribuições exógenas, pois o deslocamento para os Estado de Minas e Espírito Santo foi favorecido pela falta de opção que estas regiões tinham em termos de atividade agropecuária. De forma análoga, a redução da produção nos Estados de São Paulo e Paraná também ocorreu devido à maior lucratividade que as lavouras de cana-de-açúcar, soja e laranja apresentavam para estes Estados.

Finalmente, é necessário acrescentar que a geada de 1975 deixou claro o limite da regulamentação na produção. A quebra da safra brasileira e o aumento espetacular dos preços trouxeram como consequência um estímulo ao aumento da produção nacional (conforme se observa no gráfico 3.2) e mundial. O aumento de produção mundial, na década de 80 (atenuado pela quebra da safra brasileira em 1986), acabou desestabilizando o mercado, que culminou com o fim da regulamentação. Além disso, o equívoco da política em desestimular a comercialização de cafés de qualidade provocou a deterioração da imagem do café brasileiro, no momento em que o novo paradigma de produção passou a ser baseado num padrão de concorrência que privilegia a qualidade.¹⁴

¹⁴ A maior falha da regulamentação brasileira no mercado cafeeiro foi a pouca sensibilidade em perceber as novas tendências de competitividade na indústria de alimentos, regidas pela estratégia de segmentação do mercado e a "*transformação de commodities em especialidades*", (com a valorização das preferências dos consumidores) e pela estratégia comandada pela eficiência, na qual a variável determinante é o preço (Farina & Zylbersztajn, 1994). A política brasileira não só desestimulou a primeira estratégia como atuou no sentido contrário da segunda. Estas questões serão ainda tratadas neste capítulo.

3.2 O segmento industrial nacional: torrefação e moagem e solúvel

A análise do setor industrial será baseada principalmente na pesquisa de campo realizada por Zylbersztajn et alii (1993).¹⁵ Informações fundamentadas em outros estudos¹⁶ e dados secundários do IBGE, da Fundação Getúlio Vargas, do extinto IBC, relatórios da ABIC (Associação Brasileira da Indústria do Café) e ABICS (Associação Brasileira da Indústria do Café Solúvel) completam a base primária de dados. A discussão das implicações da regulamentação se fará em duas etapas, uma vez que este segmento é composto por dois sub-segmentos profundamente distintos: a indústria de torrefação e moagem e a indústria de solúvel.

3. 2. 1 A indústria de torrefação e moagem

Apesar de o segmento de torrefação e moagem estar voltado completamente para o mercado interno, a sua dinâmica, a partir da década de 60, passa a ser determinada pelas políticas do governo, que priorizavam o setor exportador cafeeiro, conforme se discutiu no capítulo anterior.

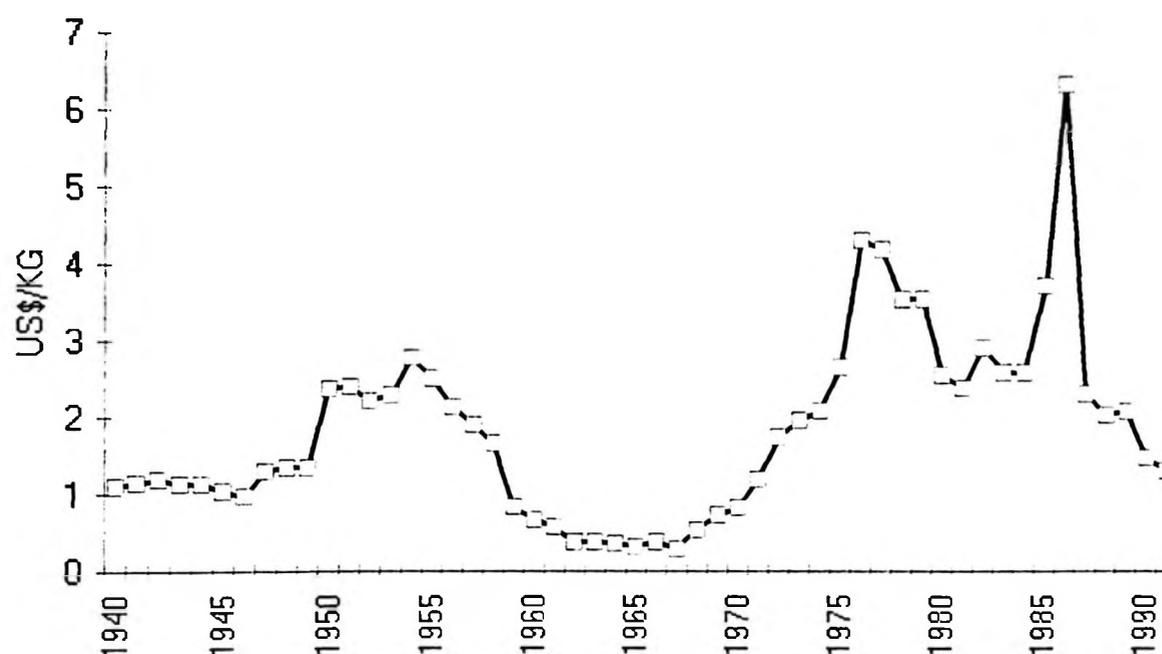
Logo que o IBC, na coordenação de todo o sistema cafeeiro, se vê diante de uma supersafra e estoques duas vezes maiores que a demanda mundial não se poderia pensar em uma idéia mais brilhante do que a de escoar o excesso de produção para o mercado interno: minimizaria os custos de carregamento de estoques e procuraria manter a política de valorização do produto no mercado internacional. Assim, a "Campanha para aumento do Consumo Interno de Café", implementada em 1961, não passava de uma medida que visava estimular o consumo de café no mercado interno para diminuir a pressão do excesso de oferta no mercado externo. As torrefadoras recebiam do IBC o café verde (homogêneo) a preço subsidiado e o repasse do subsídio aos consumidores era controlado por meio do tabelamento de preços do café torrado e

¹⁵ Pretende-se apresentar alguns dos dados, elaborados pela autora, colhidos em pesquisa de campo realizada (jun/ago 1992) junto a 98 empresas do setor. Cabe também observar que a amostra não reflete a verdadeira proporção das empresas por estratos de tamanho, pois há uma participação maior das empresas de médio e grande porte do que se observa na indústria como um todo.

¹⁶ Entre os trabalhos que abordam o setor industrial cafeeiro destacam-se o de Marques (1984), Duque (1976), Viacava et alii (1972), (Dória, 1977), entre outros.

moído. O declínio dos preços do café torrado e moído no varejo, na década de 60, pode ser observado no gráfico 3.5.¹⁷ Naturalmente, esta medida repercutiu no acréscimo expressivo do consumo de café no mercado brasileiro. De 1960 a 1969 o consumo interno aumentou 153,14 por cento e o Brasil tornou-se o segundo maior consumidor de café do mundo. A indústria, por sua vez, apresentou um aumento exagerado da capacidade produtiva, pois a quota de café do IBC, destinada a cada empresa, era limitada pela sua capacidade de processamento. O número de empresas de torrefação e moagem que em 1959 era de 1.358, passou para 2.860, em 1966, segundo dados do IBC.

**Gráfico 3.5 - Preços Médios do Café Torrado e Moído no Varejo
Brasil (US\$/kg), 1940-1991**



Fonte: FIPE e Conjuntura Econômica.

¹⁷ Os preços de café no mercado brasileiro foram levantados pela FIPE (1940-91), na região metropolitana da Grande São Paulo. Os preços foram deflacionados pelo IGP-FGV e transformados em dólares de janeiro de 1985, para eliminar distorções de sobrevalorizações cambiais ocorridas neste período.

Em 1971, devido às reduções nas safras brasileiras de café, encerra a "Campanha para o aumento do Consumo Interno de Café". Se com o fim da campanha se extinguia o subsídio para as indústrias de torrefação e moagem, por outro lado, o mercado livre poderia levar à adoção de estratégias de diferenciação do produto (cada empresa compondo o seu *blend*) e a criação de mercados e preços distintos de café. Porém, a redução da oferta de café no mercado nacional e a alta de preço da matéria-prima, no mercado interno, implicou a elevação dos preços para o consumidor. Para evitar que essa alta pressionasse o índice de inflação em diversos momentos o governo impôs, às torrefadoras, o preço de venda do café aos consumidores, embora este produto participe com uma pequena parcela nos índices de preço de alimentação.¹⁸ O tabelamento de preços não distinguia qualidades de cafés fixando um preço único que os varejistas deveriam obedecer. Esta prática, em grande parte decorrente da política anterior do IBC, em fornecer para as torrefadoras matéria-prima dita homogênea, sedimentou a imagem (para os consumidores, varejistas e autoridades governamentais) de que o "*café é tudo igual e, portanto, tem que ter um preço único*" (CBC, sd). Assim, em virtude da regulamentação não seria exagero afirmar que as firmas de torrefação e moagem não passavam de prestadoras de serviço, impedidas de adotar estratégia particulares de conquista de mercado.¹⁹ Nas palavras de Marques (1984: 85):

"a indústria de torrefação e moagem de café era praticamente um prolongamento do setor público, devido ao grau de dependência que tinha com o governo. Seu desenvolvimento era, então, muito lento, sendo inibidas quaisquer iniciativas de seus dirigentes. A grande maioria não fazia reinversão dos seus lucros na própria indústria, desviando os recursos oriundos do café para aplicações imobiliárias, financeiras e atividades comerciais, fatores que deram ao setor certa fragilidade."

Nestas circunstâncias, dada a dependência das empresas de torrefação e moagem em relação às decisões governamentais, suas pressões também tinham que se fazer presentes, o que, por sua vez, acabava condicionando a estrutura do setor no

¹⁸ Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares da FIPE, para classes de renda de 0 a 2 salários mínimos o café consumido no domicílio responde por 0,88 por cento das despesas familiares. É com base nessa pesquisa que a FIPE compõe seu índice de custo de vida (ICV-FIPE).

¹⁹ Ao IBC era inclusive atribuído, desde 1957 pelo Decreto 41.080, a competência exclusiva para a padronização, classificação, fiscalização, exame e análises do café, para efeito do comércio interno ou de exportação (Dória, 1977).

mercado nacional. Exemplificando: de 1975 até 1987 o IBC passou a controlar a abertura de novas empresas,²⁰ alegando ser exagerado o aumento da capacidade ociosa da indústria, estimada em 67 por cento, na década de 70. E, até o final da referida década, o IBC proibia a entrada de empresas estrangeiras no mercado nacional. A primeira autorização do IBC para uma empresa multinacional atuar no mercado nacional ocorreu somente em 1978. Estas regulamentações retratam claramente a demanda das indústrias nacionais já instaladas, que procuravam manter a sua participação no mercado, postergando a tendência, já observada no mercado internacional, do alto grau de concentração desta indústria. A criação do PROMIVE (Programa de Suprimento Vinculado à Exportação), em 1976, também foi uma demanda do setor industrial que após a queda de 1975 e a escassez do café no mercado interno estipulava uma parcela de 1/3 da oferta brasileira de café ao mercado interno. Sem dúvida, como argumenta Marques (1984: 48), foi uma vitória do setor industrial, pois limitou a oferta ao mercado internacional num período em que os países consumidores chegaram a promover uma campanha de boicote ao consumo de café para pressionar o aumento da oferta e, conseqüentemente, diminuir os preços.

Apesar das restrições para a abertura de novas empresas pelo IBC, o estímulo ao aumento da capacidade produtiva, dado no início da década de 60, parece ainda repercutir sobre o setor. Na pesquisa de campo realizada por Zylbersztajn et alii (1993), em 1992, a ociosidade também foi observada, conforme se pode verificar pela tabela 3.6. A capacidade ociosa, calculada para 8 horas de operação do equipamento, é maior nas empresas de menor porte, chegando a 74 por cento no estrato de até dez empregados. Esta capacidade é nominal, mas, mesmo assim, sugere uma ociosidade real bastante elevada. Decorrente desta questão, pode-se observar que a capacidade de produção de equilíbrio (adequada), considerada pela maioria dos empresários, seria mais elevada do que a de produção atual, embora menor que a instalada.

²⁰ A Resolução 953, de 1975, restringia a entrada de empresas no setor, determinando um mínimo de 5 000 sacas/ano para que novas indústrias pudessem se estabelecer. A abertura de sucursais só seria permitida a partir de um limite mínimo de 2.000 sacas/ano. Posteriormente, esta Resolução foi substituída por outra, que reduzia de 5.000 para 2.0000 sacas/ano para que as indústrias tivessem a permissão de se instalar (Dória, 1977).

Tabela 3.6 - Capacidade Produtiva da Indústria de Torrefação e Moagem, Segundo Número de Empregados (amostra - 1992)

| Estratos | Nº de Empregados | Capacidade Média (tonelada/mês)* | | | Capacidade Ociosa (%) |
|----------|------------------|----------------------------------|-------|----------|-----------------------|
| | | Instalada | Atual | Adequada | |
| 1 - 10 | 31 | 50,5 | 12,6 | 21,6 | 75,1 |
| 11 - 50 | 36 | 170,8 | 55,5 | 78,9 | 67,5 |
| 51 - 100 | 15 | 300,9 | 133,5 | 122,5 | 55,6 |
| + de 100 | 16 | 836,1 | 455,8 | 475,7 | 45,5 |

Fonte: Zylbersztajn et alii (1993: 118), dados elaborados pela autora.

Obs.: * em oito horas de funcionamento.

A tabela 3.7 foi construída a partir dos dados do Censo Agroindustrial do IBGE.²¹ Observa-se que o número total de pessoal ocupado aumentou no decorrer dos anos enquanto o número de estabelecimentos declinou, refletindo, assim, um aumento do tamanho médio dos estabelecimentos.²² Uma outra característica que se pode observar é o decréscimo da relação entre número de pessoal ocupado na produção sobre número total de pessoal ocupado. Em 1985, o pessoal empregado nas atividades indiretas passa a corresponder a aproximadamente 45 por cento do total do pessoal empregado. Os dados do valor agregado na fase industrial - valor da transformação industrial sobre o valor da produção (VTI/VT) - indicam que o produto vem sofrendo um maior nível de transformação na fase industrial e/ou está agregando serviços. Pode-se, no entanto, inferir que o aumento do pessoal empregado em atividades indiretas e o aumento da relação VTI/VT estariam mais relacionados com o crescimento da

²¹ O conceito de estabelecimento para o IBGE corresponde a centro de custo. Portanto, uma mesma fábrica pode conter mais de um centro de custo e uma mesma empresa pode operar com mais de uma fábrica e assim registrar mais de um estabelecimento. Por este motivo os dados do censo divergem com os do IBC sobre o número de empresas do setor. Segundo o IBC nos anos de 1975, 1980 e 1985 existiriam 1.539, 1.072 e 995, respectivamente. Estas diferenças refletem a metodologia distinta de classificação das duas entidades.

²² Após a extinção do IBC não existe mais dados atuais sobre o número de empresas de torrefação e moagem no Brasil. Segundo o último levantamento do IBC, existiam em 1988, cerca de 1.210 empresas com a capacidade de processar 34 milhões de sacas de 60 kg de café por ano para um consumo interno estimado em 10 milhões de sacas (CBC, sd). Acredita-se que em 1992 o número de empresas situa-se próximo ao de 1988.

atividade de comercialização, usualmente internalizada pelas empresas do setor, do que os investimentos na produção. Segundo a pesquisa de campo realizada por Zylbersztajn et alii (1993), quase um terço das empresas amostradas não realizou qualquer tipo de inovação nos últimos dez anos. Sabe-se que um grande impulso à modernização das indústrias de torrefação e moagem ocorreu na década de 70, quando o IBC determinou as seguintes medidas: Resolução 79/71, autorizando as incorporações e fusões das indústrias de torrefação e moagem; e Resolução 940/75, criando linhas de crédito para modernização, ampliação ou realocação da indústria (Dória, 1977: 3). Na década de 80, acompanhando a tendência geral da economia brasileira, poucos investimentos foram realizados, caracterizando um alto grau de obsolescência desta indústria.²³

Observa-se, também, a queda na despesa operacional industrial com relação ao valor da produção (DOI/VT). A participação da matéria-prima no valor da produção (MP/VP) é decrescente no período. Em 1975 representava cerca de 70 por cento do valor da produção, em 1985 passa para 60 por cento, tendência também observada na pesquisa de campo supracitada, que apurou a participação de pouco mais de 40 por cento do café nos custos industriais de torrefação. Convém lembrar que o excesso de oferta do café, nos últimos anos, tem gerado uma queda substancial dos preços do café verde.

Tabela 3.7 - Características Estruturais da Indústria de Torrefação e Moagem

| A N O | No. de Estabelecimentos | Pessoal Ocupado | | VTI/VP | MP/VP | DOI/VP |
|-------|-------------------------|-----------------|-----------|--------|-------|--------|
| | | Total | Lig.prod. | | | |
| 1975 | 1092 | 13001 | 6353 | 0,29 | 0,70 | 0,71 |
| 1980 | 1095 | 14636 | 7702 | 0,35 | 0,64 | 0,65 |
| 1985 | 1051 | 19018 | 8338 | 0,40 | 0,60 | 0,60 |

Fonte: Zylbersztajn et alii (1993: 108).

Legendas: VTI = valor da transformação industrial (faturamento menos DOI);

VP = valor da produção (faturamento);

MP = matéria-prima;

DOI = despesas (diretas) de operação industrial.

²³ A pesquisa de campo apurou também que a maioria dos investimentos realizados, na década de 80, foi em máquinas para embalagem, algumas de alto-vácuo. A introdução desta nova tecnologia possibilita aumentar a vida útil do café (Zylbersztajn et alii, 1993).

Os dados da tabela 3.8 apresentam as mesmas características da tabela anterior, só que estratificados por número de empregados. Verifica-se, então, que a participação do pessoal empregado na produção diminui conforme se avança para os estratos superiores, confirmando os dados apresentados na tabela 3.7, na qual se pode inferir que o aumento da participação de mão-de-obra indireta deve estar ligada à atividade de vendas. A maioria das empresas pesquisadas em Zylbersztajn et alii (1993) possui frota própria para a comercialização do café no esquema denominado pronta-entrega. Mesmo pequenas empresas contam com um ou dois veículos que percorrem bares, pequenos supermercados e padarias locais. Contrapondo a pequenas empresas, as de grande porte mantêm frotas com mais de cem veículos e oficina mecânica na empresa. De maneira geral a distribuição na forma de pronta-entrega é a mais comumente encontrada forma de integração para frente. Os dados da tabela 3.8 não apresentam grandes diferenças entre os estratos com relação ao valor da transformação industrial e o valor da produção industrial (VTI/VP), com exceção do estrato de 10 a 49 empregados, no qual possivelmente a pronta-entrega deve ter uma grande participação no total do valor agregado.

Tabela 3.8 - Características Estruturais da Indústria de Torrefação e Moagem, Segundo Número de Empregados - 1985

| Estratos Nº de Empregados | Nº de Estabele- cimento (%) | Pessoal Ocupado | | VTI/VP | DOI/VP |
|---------------------------------|--------------------------------------|-----------------|----------------------|--------|--------|
| | | Total (%) | Produção s/ Total | | |
| 1 a 9 | 51,57 | 14,18 | 61,42 | 0,35 | 0,65 |
| 10 a 49 | 41,33 | 39,98 | 59,95 | 0,42 | 0,58 |
| 50 a 99 | 4,15 | 15,04 | 40,59 | 0,37 | 0,61 |
| + de 100 | 2,95 | 30,80 | 40,77 | 0,36 | 0,64 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 51,12 | 0,39 | 0,61 |

Fonte: Censos Industriais do IBGE.

Legendas: VTI = valor da transformação industrial (faturamento menos DOI);

VP = valor da produção (faturamento);

DOI = despesas (diretas) de operação industrial.

Paradoxalmente à tendência de concentração que se observa na indústria de torrefação no exterior, os dados da tabela 3.9 indicam uma desconcentração no setor. Enquanto em 1977 as dez maiores empresas eram responsáveis por mais da metade da produção total da indústria, em 1991 este estrato de empresas representa menos de 25 por cento. O mesmo acontece com a empresa líder, que de 10,06 por cento da participação total da produção passa a deter 8,45 por cento. Este resultado de desconcentração pode estar apenas refletindo dois movimentos, decorrentes, em grande parte, de alterações na regulamentação: a permissão de entrada das empresas multinacionais, que tem levado a modificações no *rank* de participação das empresas (em 1991 duas destas empresas já faziam parte das 10 primeiras em termos de produção) e o fim do controle do IBC sobre a entrada de novas empresas no setor, em 1989. Na pesquisa de campo realizada por Zylbersztajn et alii (1993) das 98 empresas pesquisadas 11 tinham se estabelecido a partir desta data. Ou seja, pode-se esperar que uma nova fase de concentração venha a ocorrer principalmente com o ingresso das multinacionais no mercado e o fim do tabelamento de preços.²⁴

Convém ressaltar que a barreira à entrada tanto tecnológica como a de capital é baixa. Com cerca de US\$ 35 mil pode ser instalada uma pequena torrefadora. A maior barreira à entrada de novos concorrentes é a regionalização do consumo, a fidelidade do consumidor em relação às marcas locais e os custos de transporte e de distribuição. A pouca complexidade técnica dos equipamentos e sua grande divisibilidade é o principal motivo que leva a indústria a conviver com diferentes escalas de produção, o que caracteriza como uma indústria oligopolista com uma grande franja competitiva.²⁵

²⁴ Esta tendência é confirmada pela observação de que as empresas líderes tem adotado a estratégia (clássica) de expelir as empresas marginais do mercado, colocando preços supostamente menores do que o custo médio destas últimas, uma vez que os custos médios de produção das empresas líderes são geralmente menores. Na pesquisa de campo, a relação faturamento/número de empregados revela a disparidade da produtividade entre as empresas amostradas. A produtividade média (faturamento/número de empregados) das empresas pertencentes ao estrato de 1 a 10 empregados foi calculada em US\$ 30.036 e das pertencentes ao estrato de + de 100, em US\$ 79.363 (Zylbersztajn et alii, 1993).

²⁵ A diferença entre as pequenas, médias e grandes empresas está na amplitude do mercado que atendem: local, regional e nacional (Zylbersztajn et alii, 1993).

Tabela 3.9 - Evolução da Relação de Concentração (C)²⁶ na Indústria de Torrefação e Moagem, Segundo a Quantidade Produzida

| Concentração | 1977 | 1982 | 1991 |
|-----------------|-------|-------|-------|
| C ₁ | 10,06 | 8,45 | 8,52 |
| C ₃ | 23,67 | 15,57 | 14,39 |
| C ₅ | 32,71 | 21,57 | 19,23 |
| C ₁₀ | 52,23 | 29,20 | 23,66 |

Fonte: IBC e ABIC.

Legenda: C₁ = participação da maior unidade industrial;
 C₃ = participação das três maiores unidades industriais;
 C₅ = participação das cinco maiores unidades industriais;
 C₁₀ = participação das dez maiores unidades industriais.

A atuação do Estado na determinação da lógica de acumulação do setor trouxe como consequência a baixa capacitação gerencial destas empresas. Com o tabelamento de preços as empresas não necessitavam calcular os custos para determinar o preço de mercado. Como foi observado pela pesquisa de campo (Zylbersztajn et alii, 1993), com o fim do tabelamento muitas empresas não possuíam condições técnicas para trabalhar com planilhas de custo e determinavam o preço de mercado de seu produto seguindo a empresa líder, independente de suas despesas.

Com relação às estratégias de concorrência, observou-se que com o tabelamento as empresas passaram a adotar, criativamente, uma competição por diferenciação às avessas. Dada a impossibilidade de vender o café torrado e moído por preço superior ao da regulamentação, a maioria das empresas dispunha de dois tipos de café no mercado: o tabelado e o de "combate". Este último era conhecido por sofrer no processo fabricação, uma torra mais intensa de forma a disfarçar o uso de café verde de má qualidade e a adição de outros produtos (milho, cevada, palha etc.), que embora proibidos eram constantemente encontrados nas análises destes cafês. Assim, tendo como o principal elemento de competição o preço mais baixo, a margem de

²⁶ A Relação de Concentração mede a proporção representada por um número fixo das maiores firmas da indústria em relação ao total da indústria. No caso, utilizou-se a quantidade produzida.

lucro crescia com o aumento da fatia de mercado.²⁷ Segundo os próprios produtores, esta era uma boa estratégia, uma vez que a maioria dos consumidores não sabia distinguir "*café bom do ruim... e na hora da compra o que interessa ao consumidor é o preço*". No entanto, esta prática de aumentar a margem de lucro com a deterioração da qualidade parece ter sido um dos fatores da diminuição do consumo nacional de café nos últimos anos, como se verá adiante.

De um modo geral, pode-se dizer que a coordenação do Estado na indústria de torrefação e moagem alcançou o seu principal objetivo estabelecido no início da década de 60: aumentar o consumo nacional de café. As regulamentações posteriores parecem ter surgido muito mais em função de estratégias ligadas ao combate da inflação (o tabelamento de preços atinge a economia como um todo) e das pressões do setor para obter vantagens, como o controle sobre a entrada de novas firmas rivais e acesso a matéria-prima em momentos de crise.²⁸

A evolução e as características estruturais da indústria demonstram que a regulamentação atuando sobre os principais condicionantes da conduta da indústria (políticas de preço e produção) impediu praticamente que houvesse investimentos tanto na compra de máquinas e equipamentos como na introdução de novos produtos (segmentação).²⁹ O tabelamento de preços do café, com preço único, tornou o produto homogêneo, inviabilizando a estratégia de segmentação e diferenciação que depende da aquisição de diferentes qualidades de matéria-prima.³⁰ Cabe ressaltar que o grande grau de ociosidade da indústria, além de inibir os investimentos, tende a favorecer a concorrência predatória, principalmente a partir do fim do tabelamento de preços. Os preços no varejo, conforme o gráfico 3.5, em 1991, foram os mais baixos registrados desde o final do subsídio, na década de 60.

²⁷ A pesquisa de campo observou que após a desregulamentação algumas empresas passaram a seguir estratégias de diferenciação e a investir em novas marcas com qualidades de bebidas e aromas diferenciados. A utilização de embalagens sofisticadas (a vácuo e valvuladas) é também uma nova tendência que visa atrair consumidores de maior poder aquisitivo (Zylbersztajn et alii, 1993).

²⁸ Uma outra vantagem obtida pelas indústrias torrefadoras foi a inclusão do café torrado e moido, um bem não essencial na cesta básica do trabalhador.

²⁹ Segmentação do mercado significa produzir bens especiais para consumidores com preferências particulares. A diferenciação de um produto está relacionada "*à percepção que o consumidor ou que o cliente tem da empresa ofertante. Se ele associa produto à empresa, mediante a marca, e lhe tem fidelidade, então o produto é diferenciado.*" (Farina & Zylbersztajn, 1994: 10)

³⁰ A grande maioria das empresas não possui provadores profissionais para avaliar a qualidade da matéria-prima adquirida. Na pesquisa de campo foi constatado que somente uma empresa dispunha de laboratório que efetuava testes químicos para a classificação do café (Zylbersztajn et alii, 1993).

Desta forma, um dos principais resultados que se observou foi a fragilidade do setor diante da importância do segmento voltado ao mercado internacional e ante as decisões das políticas nacionais antiinflacionárias.

3.2.2 A indústria do solúvel

Dando continuidade à estratégia das autoridades governamentais de reduzir as pressões do excesso de oferta no mercado internacional e minimizar os custos de retenção dos estoques teve início, na década de 60,³¹ a implantação da indústria do solúvel. Esta iniciativa foi, em grande parte, uma decorrência dos significativos e onerosos estoques (de aproximadamente 7 milhões de sacas de 60 kg) que o IBC dispunha de café verde de qualidade inferior. Chamados de cafés de escolha ou *grinders*, eram restos de grãos quebrados e pequenos que não alcançavam a classificação para atender à demanda externa e interna, impossibilitando a sua comercialização.³² A industrialização destes cafés seria uma oportunidade de conquistar novos mercados no exterior, além de reduzir os estoques governamentais.³³

Em 1960, o IBC baixou a Resolução 161, na qual criava as primeiras normas de incentivo à implantação da indústria do solúvel. A autoridade governamental se comprometia a transferir dos seus estoques uma quota anual, de acordo com a capacidade de instalada de cada empresa, durante os seus quatro primeiros anos de funcionamento. Nos dois primeiros anos estas empresas poderiam pagar o café verde com o produto manufaturado. Segundo Dória (1977), com o objetivo de adquirir café subsidiado dos estoques do IBC as empresas ampliaram suas capacidades de produção muito acima do que o mercado poderia absorver. Assim, desde a sua implantação a

³¹ Em 1951 a Nestlé instalou a primeira fábrica de café solúvel do Brasil. Esta fábrica não objetivava comercializar com mercado externo e era a menor que a organização possuía em todo o mundo. Em 1966, quando existia somente a marca Nescafé no mercado, o café solúvel representava menos de 0,5 por cento do total de café consumido no país (Duque, 1976).

³² A legislação brasileira só permite que se exporte café de qualidade superior a 7 para melhor.

³³ O consumidor brasileiro tem pouco hábito de tomar café solúvel. Neste mercado, a Nestlé domina a comercialização do solúvel. A empresa Cacique tem uma pequena participação neste mercado.

indústria convive com o seu superdimensionamento, da mesma forma que ocorre com a indústria de torrefação.³⁴

As exportações de solúvel até 1964 foram insignificantes e totalizaram menos de 27 mil sacas de café verde. A partir de 1965, a indústria passou a operar comercialmente e as suas exportações apresentaram tendência crescente. Em 1967, o parque nacional de café solúvel já contava com 15 empresas e industrializava cerca de 2 milhões e 700 mil sacas de café verde por ano.

Em 1974, foi criado o programa "Assistência Especial à Indústria do Café Solúvel para o Saneamento do Passivo" devido as dificuldades que às empresas apresentavam em saldar seus compromissos de curto prazo. Com isso, o IBC voltou a subsidiar parte do café verde utilizado pelas indústrias. Este programa abrangeu o período de 1975 a 1977. A partir de então, o fornecimento de café às indústrias passou a fazer parte do "Programa de Suprimento de Café ao Mercado Interno" (Dória, 1977: 69-70).

Em 1992, este segmento era composto por 11 empresas, localizadas nas regiões produtoras de café verde: 6 em São Paulo, 2 no Paraná, 1 em Minas Gerais e 1 no Espírito Santo.³⁵ Algumas das características estruturais do setor, segundo os dados do Censo do IBGE, são apresentadas na tabela 3.10. De acordo com os dados referentes ao número de estabelecimentos (que corresponde a centros de custo) percebe-se que em 1985 as empresas tinham, em média, 4 centros de custos, o que denota a expansão da indústria.³⁶ Corroborando estes dados, o tamanho médio das empresas de solúvel elevou-se de 237 empregados em 1975 para 306 em 1985. Entretanto, este aumento concentrou-se nas atividades não ligadas à produção. Os dados do censo indicam um aumento do valor agregado na fase industrial, conforme mostra a relação VTI/VP. A relação MP/VP que representava 67 por cento em 1975, passa para 54 por cento em 1985, o que mostra que a participação da matéria-prima no

³⁴ Com uma capacidade de produção instalada superior a 5,8 milhões de sacas de café verde, e com exportações anuais por volta de 2,0 milhões de sacas, a capacidade ociosa da indústria do solúvel está por volta de 65 por cento (ABICS, 1989).

³⁵ Cacique, Iguaçu, Brasília, Cocam, Nestlé, Realcafé, Vigor, Macsol, Mogi, Dominion e Alpha compõem a indústria de café solúvel.

³⁶ Em 1985, o IBGE apresenta o número de empresas industriais de solúvel igual a 13 e de estabelecimento 48. O conceito de estabelecimento para o IBGE corresponde a centro de custo. Portanto, uma mesma fábrica pode conter mais de um centro de custo e uma mesma empresa pode operar com mais de uma fábrica e assim registrar mais de um estabelecimento.

valor da produção é decrescente, pode estar refletindo o maior nível de transformação na fase industrial e/ou agregando serviço, bem como a queda das cotações de preços do café no mercado internacional, de 1975 para 1985.

Tabela 3.10 - Característica Estruturais da Indústria de Solúvel

| A N O | Nº. de estabelecimentos | Pessoal Ocupado | | VTI/VP | MP/VP | DOI/VP |
|-------|-------------------------|-----------------|-----------|--------|-------|--------|
| | | Total | Lig.prod. | | | |
| 1975 | 12 | 2845 | 2115 | 0,32 | 0,67 | 0,68 |
| 1980 | 14 | 3183 | 2462 | 0,47 | 0,50 | 0,53 |
| 1985 | 48 | 3981 | 2279 | 0,46 | 0,54 | 0,54 |

Fonte: Zylbersztajn et alii, (1993: 108), dados elaborados pela autora.

Legendas: VTI = valor da transformação industrial (faturamento menos DOI);

VP = valor da produção (faturamento);

MP = matéria-prima;

DOI = despesas (diretas) de operação industrial.

Convém ressaltar que algumas das mais importantes empresas de solúvel são diversificadas e dependem muito pouco da exportação deste produto com relação a sua receita total, o que explica a grande variação do valor do faturamento entre estas empresas. Segundo a Revista Quem é Quem (1992), as maiores empresas faturam cerca de US\$ 70 a 80 milhões, enquanto as menores menos de US\$ 10. De qualquer forma, a industrialização do café solúvel exige uma planta industrial sofisticada, o que determina, em geral, que a estrutura da indústria de solúvel, ao contrário da maioria das empresas de torrefação e moagem, seja bastante mais complexa do ponto de vista organizacional e tecnológico.

A evolução dos dados censitários também não retratam os desafios que este segmento tem encontrado desde a sua implantação. Como se observou, a competitividade e a conquista do mercado externo pela indústria do solúvel se verificaram devido à vantagem deste segmento em utilizar uma matéria-prima (barata) não disponível no mercado internacional. A sua inserção no mercado externo se fez via indústrias já estabelecidas, pertencentes a grandes grupos de produtos alimentícios: principalmente Nestlé, General Foods (Phillips Morris) e Folgers (Procter

& Gramble). Assim, a comercialização do produto passou a ser realizada, em sua maioria, a granel e destinada a compor o *blend* das empresas internacionais sendo embalado sob marca local.³⁷ Por isso, embora pareça estranho, a comercialização do solúvel no mercado internacional só é factível se o seu preço for inferior ao do café verde robusta (principal matéria-prima do café solúvel) no mercado internacional. Se o diferencial de preço entre o café solúvel brasileiro e o robusta for pequeno, não há vantagem para as grandes empresas torrefadoras adquiri-lo, pois elas podem industrializar o solúvel com o café robusta.

Como se pode observar pela tabela 3.11, a relação de preços entre o café solúvel brasileiro e o robusta se manteve, em média, em 0,73 até meados da década de 80. A partir de 1985, em decorrência do aumento da oferta de café no mercado internacional e a conseqüente diminuição das cotações de preços do café a indústria de solúvel nacional passou a conviver com o estreitamento do diferencial entre estes preços, perdendo competitividade. Em 1991, quando o preço do solúvel brasileiro se torna maior do que o do robusta, a exportação brasileira de solúvel diminui em 38 por cento.

Tabela 3.11 - Preço Médio do Café Robusta (R) no Mercado Internacional, do Café Solúvel (S) Exportado pelo Brasil (US\$/saca) e Relação de Preços Solúvel/Robusta (S)/(R)

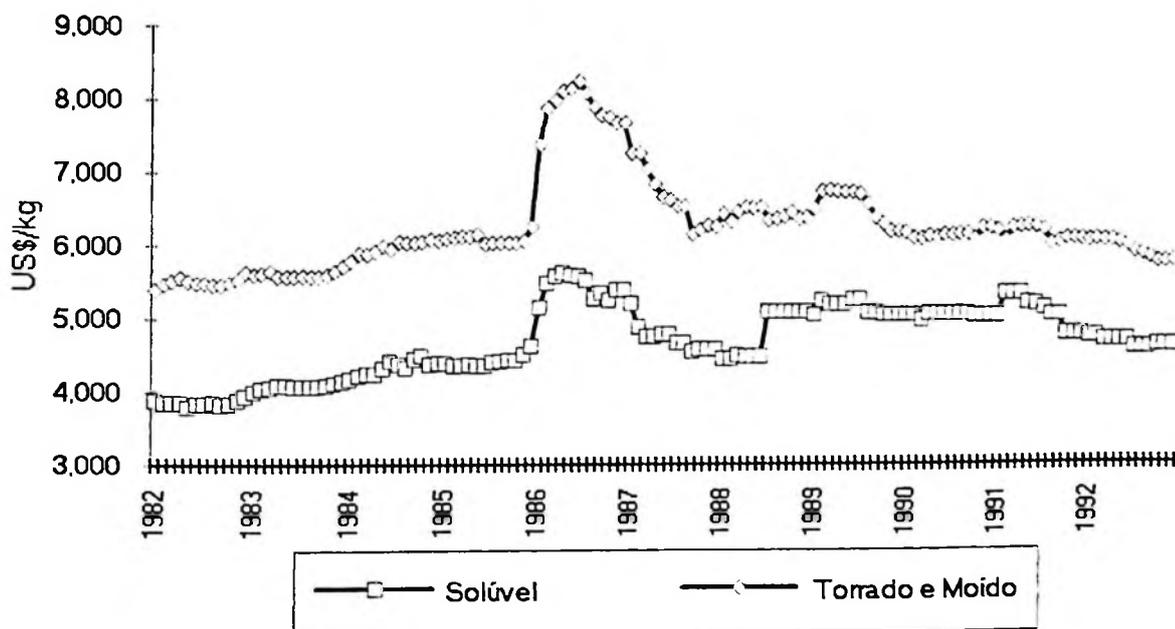
| Anos | Robusta (R) | Solúvel (S) | (S)/(R) | Anos | Robusta (R) | Solúvel (S) | (S)/(R) |
|------|-------------|-------------|---------|------|-------------|-------------|---------|
| 1970 | 56,09 | 40,85 | 0,73 | 1981 | 135,95 | 107,68 | 0,79 |
| 1971 | 56,01 | 42,75 | 0,76 | 1982 | 146,76 | 111,96 | 0,76 |
| 1972 | 59,72 | 39,65 | 0,66 | 1983 | 164,03 | 114,81 | 0,70 |
| 1973 | 66,29 | 50,93 | 0,78 | 1984 | 182,59 | 138,11 | 0,75 |
| 1974 | 77,52 | 62,50 | 0,81 | 1985 | 160,23 | 127,66 | 0,79 |
| 1975 | 80,68 | 50,77 | 0,63 | 1986 | 195,10 | 164,80 | 0,84 |
| 1976 | 168,66 | 103,44 | 0,61 | 1987 | 135,25 | 116,19 | 0,85 |
| 1977 | 295,72 | 205,33 | 0,69 | 1988 | 125,69 | 105,99 | 0,84 |
| 1978 | 194,88 | 158,46 | 0,81 | 1989 | 100,04 | 89,24 | 0,89 |
| 1979 | 218,94 | 154,56 | 0,71 | 1990 | 72,67 | 71,65 | 0,98 |
| 1980 | 194,45 | 141,71 | 0,73 | 1991 | 66,25 | 73,39 | 1,12 |

Fonte: IBC e Bacha (1992, apêndice estatístico).

³⁷ Algumas empresas têm procurado exportar o produto já acondicionado para o consumidor final, com marca própria, principalmente para os países do leste europeu (Zylbersztajn et alii, 1933). No entanto, este mercado ainda é incipiente, apresentando elevadas barreiras à entrada.

Além do efeito negativo do estreitamento das margens de preços entre o café verde e o solúvel, o gráfico 3.6 mostra a tendência de perda de competitividade do café solúvel com relação ao torrado e moído no mercado americano.³⁸ Considerando que os preços de atacado refletem a mesma relação dos preços do torrado e do solúvel no varejo, o estreitamento do diferencial entre os dois produtos leva a uma possível diminuição do mercado de solúvel *vis-à-vis* o de torrado e moído. Ou seja, tem-se o efeito substituição do lado do consumidor final.

Gráfico 3.6 - Evolução dos Preços do Café: Torrado e Moído e Solúvel, no Atacado, no Mercado Americano (US\$/kg), 1982 - 1992



Fonte: USDA

³⁸ Na construção do gráfico 3.6, os preços do café solúvel foram divididos por 4, pois em média 1 kg de café solúvel rende o equivalente a 4 de torrado e moído.

Estas dificuldades de competitividade enfrentadas pelas empresas brasileiras de café solúvel já haviam sido apontadas por uma pesquisa realizada por Viacava et alii (1972). A pesquisa indicava o agravamento da capacidade ociosa da indústria³⁹ e previa a elevação do custo da matéria-prima disponível no mercado nacional. Esta elevação seria decorrente da própria política do IBC de redução dos estoques e conseqüente adequação da produção à demanda internacional. Neste trabalho também foram levantados dois problemas, de certa forma contornados, nestas últimas décadas. O primeiro, referente à taxa de extração do solúvel em que é mais favorável a utilização do café robusta, na época pouco produzido no país.⁴⁰ Com o incentivo dado pela política do IBC na produção do robusta, principalmente no Estado de Espírito Santo as empresas passaram a dispor, também, desta matéria-prima. O segundo, concernente à tendência de crescimento do consumo global de solúvel, que estava relacionada à introdução de novos produtos (*freeze*, aglomerado, descafeinado) com tecnologia que não era dominada pelas empresas nacionais.⁴¹ Atualmente, a indústria nacional já tem acesso a estas tecnologias. Várias firmas industrializam pelo processo *freeze* e uma produz café descafeinado.

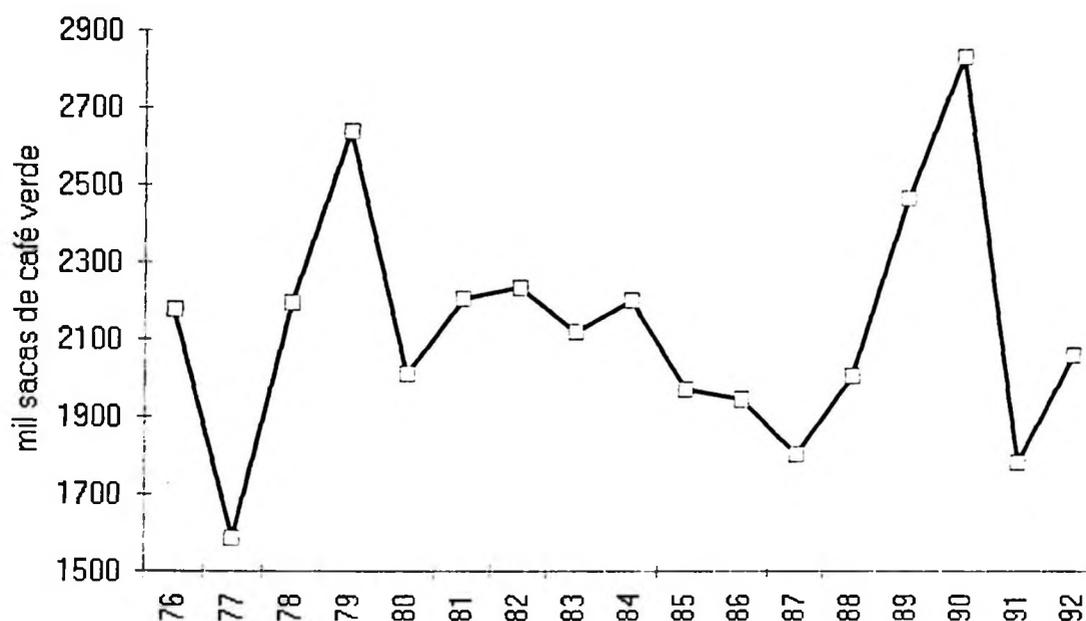
O gráfico 3.7 mostra a evolução das exportações brasileiras de café solúvel, segundo os principais mercados. O crescimento significativo do ano de 1990, seguido da queda brusca do ano seguinte nas exportações do solúvel, se deve ao mercado soviético. Com a queda das exportações dos tradicionais compradores de solúvel nacional (principalmente os EUA) - os mercados do leste europeu - os não-membros se tornaram importante escoadouro do solúvel nacional. Particularmente nos anos 89 e 90, o setor se beneficiou muito deste comércio.

³⁹ Algumas empresas diminuem a ociosidade dos equipamentos utilizando-os para fabricação de pó de ovo e frutas liofilizadas (Zylbersztajn et alii, 1993).

⁴⁰ A taxa de extração é a relação entre a massa de sólidos solúveis extraídos e a massa de café utilizada no processo de extração. A taxa de extração do robusta é de cerca de 40 por cento, enquanto que do arábica chega-se ao máximo em 37 por cento (Viacava et alii, 1972).

⁴¹ Existem dois métodos de preparo do solúvel. O *freeze* (processo de congelamento e sublimação) é considerado superior, pois durante o processo de fabricação reduz a perda dos componentes aromáticos do extrato. O *spray-drying* (processo de pulverização do extrato a partir da evaporação) durante o processo de fabricação perde grande parte dos componentes aromáticos (Viacava et alii, 1977).

**Gráfico 3.7 - Evolução das Exportações Brasileiras de Café Solúvel
(milhares de sacas de 60 kg de café verde), 1976 - 1992**



Fonte: IBC e ABICS

O brusco corte das importações soviéticas em 1991 e o desmantelamento das economias socialistas agravaram os problemas de ociosidade, nos anos 1991/92, conforme se pode observar pela tabela 3.12. Assim, o declínio dos preços e a queda da competitividade da indústria, aliados à diminuição das exportações brasileiras de café solúvel, incitam a rivalidade entre as empresas, provocando comportamentos predatórios, problemas estes que vêm comprometer ainda mais a lucratividade do setor, como foi observado por Zylbersztajan et alii (1993). Em 1993, o retorno da URSS ao mercado e a recuperação dos preços do café no mercado internacional, que tornaram o solúvel brasileiro mais competitivo, resultaram no seu bom desempenho, comparativamente aos anos anteriores.

Tabela 3.12- Exportações Brasileira de Café Solúvel por Principais Mercados (1.000 t)

| País | 80/87 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|-------------|-------|------|------|------|------|------|------|
| USA | 16,3 | 14,8 | 15,4 | 18,2 | 10,1 | 14,9 | 14,6 |
| URSS | 4,5 | 7,3 | 19,0 | 16,5 | 4,0 | 9,8 | 18,6 |
| Canadá | 2,5 | 4,1 | 3,7 | 2,6 | 1,4 | 2,7 | 2,2 |
| Reino Unido | 8,1 | 6,2 | 4,7 | 5,1 | 5,2 | 7,0 | 4,7 |
| Japão | 2,1 | 6,0 | 4,3 | 4,4 | 5,0 | 4,2 | 7,0 |
| TOTAL | 41,7 | 47,6 | 55,9 | 56,2 | 35,4 | 55,4 | 64,4 |

Fonte: ABICS.

Desta forma, pode-se afirmar que o segmento de solúvel teve sua dinâmica determinada duplamente pelo Estado. No momento de sua implementação, que se deu por incentivos governamentais, e no desenvolvimento da sua competitividade, calcada na aquisição de matéria-prima subsidiada. Assim se, por um lado, o Estado conseguiu seu objetivo (implantar a indústria do solúvel), por outro, os efeitos da política em incentivar o aumento exagerado da capacidade ociosa e as dificuldades de penetração no mercado internacional acenam para um cenário de dificuldades.⁴² Na verdade, todas as dificuldades apontadas não podem ser atribuídas à política do IBC, pois a indústria nacional de solúvel está condicionada ao comportamento das grandes indústrias internacionais que operam no mercado criando barreiras à entrada do solúvel brasileiro, principalmente do produto acondicionado, que traz a vantagem de agregar valor.⁴³ Ou seja, como um segmento exportador, as empresas estão mais expostas às mudanças na política cambial e comercial do país, sendo afetadas diretamente pelo padrão de consumo externo e pela prática competitiva de grandes corporações multinacionais que dominam os mercados da Europa e América do Norte.

⁴² Duque (1976) já havia retratado a dificuldade as empresas nacionais penetrarem no mercado norte-americano. O autor evidenciou o fato de que no início das exportações de solúvel as principais compradoras do café brasileiro eram as pequenas e médias empresas, que passaram a conquistar parcelas significativas do mercado. Mas a General Foods, a maior empresa de solúvel, liderando um grupo de torradores norte-americanos, por meio do governo americano pressionou o Brasil a impor uma taxa sobre o café solúvel exportado para os Estados Unidos. Este exemplo demonstra a dificuldade de se enfrentar um mercado dominado por grandes empresas monopolistas.

⁴³ Além disso, desde o final de 1990 as exportações de café da Colômbia, Equador, Peru e Bolívia foram isentadas de tarifas pela Comunidade Econômica Europeia, com o objetivo de incentivar o combate ao narcotráfico.

3.3 O segmento de distribuição e consumo

A análise das conseqüências da política cafeeira sobre o segmento de distribuição e consumo basear-se-á principalmente em dados do extinto IBC, World Coffee Situation (USDA) e em informações de pesquisas elaboradas para a ABIC (Associação Brasileira de Café). Este segmento é composto por dois mercados distintos: o nacional e o internacional, com dinâmicas próprias. O segmento de distribuição e consumo nacional está relacionado mais diretamente às políticas do IBC, constituindo-se numa peça importante da estratégia geral de ordenamento do sistema cafeeiro. Por isso, a discussão das conseqüências da regulamentação neste segmento está ligada principalmente aos resultados da política do IBC de estímulo do consumo de café na década de 60 e seu abandono na década de 70, quando diminui a oferta (e aumenta o preço) do café no mercado internacional. Já a dinâmica do segmento de distribuição e consumo internacional está relacionada às políticas da OIC e às conseqüências da política de valorização dos preços (AIC).

Convém ressaltar que embora o mercado consumidor seja o termômetro das conseqüências das políticas econômicas de um determinado setor, é necessário ter o cuidado de perceber até que ponto outras variáveis exógenas à política de regulamentação também podem estar influenciando o seu desempenho. As modificações no poder de compra da população, o crescimento populacional, as transformações no mercado de trabalho, o desenvolvimento dos canais de distribuição, as mudanças nos hábitos de consumo etc., são variáveis importantes que condicionam o consumo de qualquer mercadoria ao longo do tempo.

Nas análises anteriores constatou-se que a regulamentação interna que instituiu "Campanha para o Aumento do Consumo Interno de Café", subsidiando o consumo nacional de café, refletiu fortemente sobre a evolução do consumo deste produto, na década de 60. A quantidade per capita demandada de café torrado e moido de 1960 a 1965 aumentou 36,36 por cento como resultado da queda de 52,57 por cento dos preços no varejo. Com o encerramento da "Campanha", no final de 1971, inicia-se uma forte tendência de queda do consumo nacional de café, chegando, nos anos 80, a níveis bem inferiores, de consumo per capita aos observados no começo da década de 60, como se pode observar na tabela 3.13. No período de 1970 a 1975, a quantidade

per capita de café torrado e moído caiu 31,03 por cento, enquanto os preços aumentaram 226,00 por cento.

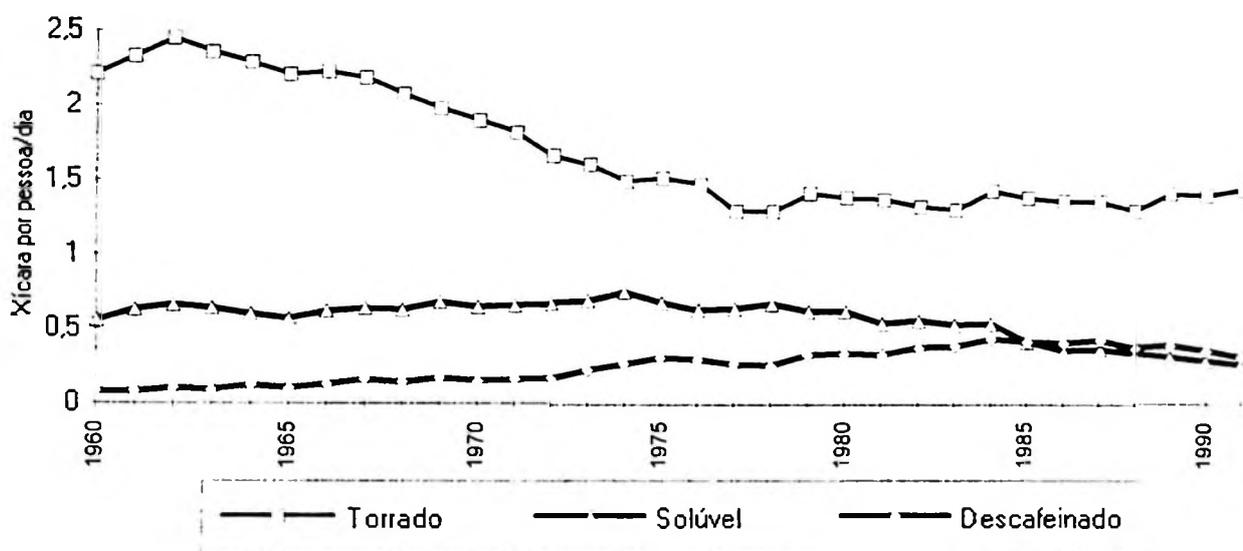
**Tabela 3.13 - Consumo Total e Per Capita de Café no Brasil
(1960 a 1989)**

| Anos | Total (1000) scs 60 kg | Per capita (Kg/hab) | Anos | Total (1000) scs 60 kg | Per capita (Kg/hab) |
|------|------------------------------|------------------------|------|------------------------------|------------------------|
| 1960 | 5.118 | 4,4 | 1975 | 7.114 | 4,0 |
| 1961 | 5.787 | 4,9 | 1976 | 6.642 | 3,6 |
| 1962 | 6.223 | 5,0 | 1977 | 7.277 | 3,9 |
| 1963 | 6.745 | 5,3 | 1978 | 6.989 | 3,6 |
| 1964 | 7.524 | 5,7 | 1979 | 7.871 | 3,9 |
| 1965 | 8.155 | 6,0 | 1980 | 7.566 | 3,8 |
| 1966 | 8.130 | 5,8 | 1981 | 7.803 | 3,9 |
| 1967 | 8.650 | 6,0 | 1982 | 7.558 | 3,8 |
| 1968 | 8.791 | 5,9 | 1983 | 7.416 | 3,6 |
| 1969 | 8.789 | 5,7 | 1984 | 6.892 | 3,4 |
| 1970 | 8.949 | 5,8 | 1985 | 6.452 | 3,1 |
| 1971 | 8.906 | 5,7 | 1986 | 5.569 | 2,6 |
| 1972 | 6.780 | 4,2 | 1987 | 5.922 | 2,7 |
| 1973 | 6.836 | 4,1 | 1988 | 5.807 | 2,7 |
| 1974 | 7.630 | 4,4 | 1989 | 6.384 | 2,8 |

Fonte: IBC.

Este movimento de ascensão do consumo na década de 60 e forte tendência de queda ao longo das décadas de 70 e 80 também ocorreu no mercado americano. Nos Estados Unidos, o consumo per capita, no início da década de 60, alcançou o recorde de 3,12 xícaras por pessoa/dia. Já na metade da década se podia observar uma tendência acentuada de declínio, conforme o gráfico 3.8. Em 1991, o consumo foi de 1,75 xícaras por pessoa/dia, um pouco superior ao do ano anterior (1,73 xícaras por pessoa/dia), mas bem abaixo do que o consumo registrado em 1962, apesar do aumento do consumo do café descafeinado. O café solúvel é o que apresenta maior queda de consumo (cerca de 36 por cento) em relação ao ano de 1974, quando o nível de consumo era de 0,17 xícaras por pessoa/dia.

Gráfico 3.8 - Consumo de Café por Tipo: Torrado e Moído, Solúvel e Descafeinado, no Mercado Americano (xícara por pessoa/dia) 1960 - 1991



Fonte: USDA.

Em outro estudo (USDA, 1993) sobre consumo de bebidas, nos Estados Unidos, o consumo de café apresenta também tendência declinante nessas últimas décadas. Por outro lado, o consumo de refrigerantes, sucos e água engarrafada mostra um significativo aumento, conforme tabela 3.14.

Tabela 3.14 - Consumo Per Capita de Bebidas, no Mercado Americano (litros)

| Bebidas | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Café | 136 | 125 | 103 | 102 | 100 | 100 | 101 | 99 |
| Refrigerante | 86 | 100 | 130 | 155 | 175 | 181 | 182 | 182 |
| Cerveja | 70 | 82 | 92 | 90 | 90 | 92 | 88 | 88 |
| Leite | 87 | 83 | 78 | 75 | 74 | 74 | 74 | 73 |
| Chá | 20 | 28 | 28 | 28 | 27 | 27 | 26 | 26 |
| Sucos | 25 | 26 | 26 | 28 | 26 | 23 | 24 | 25 |
| Água engarrafada | -- | 4 | 10 | 20 | 29 | 35 | 36 | 38 |

Fonte: USDA (1993).

No mercado europeu as estatísticas também apontam para um declínio ou estagnação do consumo de bebidas quentes, notadamente do café, conforme tabela 3.15. Segundo a Euromonitor (1990), no caso do café esta tendência está associada, principalmente, aos seguintes fatores: dificuldade de transmitir aos jovens uma imagem favorável; volatilidade dos preços, devido à instabilidade do mercado; e associação do café com malefícios à saúde.

**Tabela 3.15 - Consumo de Bebidas Quentes na Europa
1984 - 1988 (1 000 toneladas)**

| Países | Chá | | Café* | | Cacau** | |
|--------------------|-------|-------|-------|------|---------|------|
| | 1984 | 1988 | 1984 | 1988 | 1984 | 1988 |
| Reino Unido | 149,0 | 140,0 | 425 | 489 | 177 | 169 |
| Alemanha Ocidental | 17,1 | 15,2 | 255 | 293 | 120 | 138 |
| Irlanda | 10,4 | 11,0 | 245 | 265 | 113 | 120 |
| Holanda | 9,2 | 9,9 | 136 | 155 | 39 | 63 |
| França | 7,8 | 9,4 | 112 | 138 | 28 | 38 |
| Itália | 3,2 | 4,0 | 94 | 101 | 37 | 36 |
| Suécia | 3,1 | 3,2 | 79 | 82 | 27 | 30 |
| Dinamarca | 2,3 | 2,2 | 71 | 64 | 23 | 24 |
| Suíça | 2,0 | 1,7 | 58 | 64 | 20 | 18 |
| Bélgica | 1,3 | 1,2 | 54 | 57 | 14 | 13 |
| Finlândia | 0,8 | 1,2 | 39 | 57 | 12 | 13 |
| Áustria | 1,4 | 1,2 | 43 | 47 | 12 | 12 |
| Noruega | 0,9 | 1,0 | 36 | 33 | 10 | 11 |
| Espanha | 0,7 | 0,7 | 30 | 30 | 9 | 8 |
| Grécia | 0,3 | 0,3 | 20 | 29 | 8 | 7 |
| Portugal | 0,2 | 0,2 | 5 | 7 | 5 | 6 |

Fonte: Euromonitor (1990: 6).

Observações: * equivalente em grãos verdes.

** volume de vendas a varejo.

O pequeno aumento do consumo de café de 1984 a 1988 explica-se mais pelo aumento da população, neste período, do que pelo crescimento das vendas. É interessante observar que o chá e o chocolate apresentam também tendência de queda do consumo. O decréscimo das vendas pode ser observado pela tabela 3.16.

**Tabela 3.16 - Venda no Varejo de Bebidas Quentes
Moeda Nacional/Milhões (preços constantes de 1984)**

| Países | 1984 | 1986 | 1988 | 1993* |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|
| França | 14.300 | 14.990 | 11.880 | 11.828 |
| Itália** | 7.190 | 7.007 | 6.407 | 7.777 |
| Reino Unido | 1.113 | 1.158 | 1.028 | 1.221 |
| Alemanha Ocidental | 8.960 | 10.222 | 8.040 | 8.698 |

Fonte: Euromonitor (1990: 3 e 9).

Observações: * estimativa.

** bilhões.

A pesquisa da Interscience⁴⁴ (1991) nas principais capitais brasileiras sugere que está ocorrendo uma mudança nos padrões alimentares do consumidor com referência ao consumo de bebidas. Entre as bebidas preferidas (não alcoólicas), o estudo revelou que o suco natural foi escolhido em primeiro lugar, com 22 por cento, seguido pelo refrigerante, 20 por cento, e café, com 19 por cento. Apesar de se manter como uma das bebidas preferidas, o café apresenta uma forte rejeição (17 por cento dos entrevistados), principalmente entre as pessoas de até 35 anos (56 por cento). As principais conclusões da pesquisa com relação à posição do café diante dos consumidores finais foi a seguinte: o consumo do café tem sido sustentado pelo hábito dos mais velhos; entre os jovens não é um hábito de consumo e há uma forte propensão ao seu abandono (relacionado com malefícios à saúde), com o aumento da ingestão de bebidas consideradas mais saudáveis (embora não se possa dizer que os refrigerantes sejam bebidas saudáveis). Um dos mais importantes resultados desta pesquisa talvez seja a constatação de que a tendência de queda no consumo independe do fator preço. Apenas 18 por cento dos entrevistados alegaram que adquirem o café mais barato. Em contraposição, 88 por cento afirmaram avaliar se o preço do café vendido corresponde à qualidade.

Quais seriam então os fatores que teriam provocado as mudanças nos hábitos dos consumidores e que implicaram uma reversão da tendência crescente de consumo? Ou seja, até que ponto a regulamentação brasileira (preços de cartel) pode explicar o comportamento do mercado consumidor de café (nacional e externo)?

⁴⁴ Encomendada pela ABIC.

Se internamente o aumento da demanda, na década de 60, pode ser entendido pela política de subsídios (regulamentação), no mercado norte-americano são as baixas cotações de preços do café no mercado internacional que justificam o aumento do consumo. O excesso de oferta no mercado em comparação com a década anterior trouxe como consequência baixas cotações de preços, conforme a tabela 3.17. Pode-se notar que em 1963 o preço do café atinge a cotação mais baixa desta década.

Tabela 3.17 Preço Médio de Importação de Café- EUA (FOB) cents/lb (US\$ constante de 1990)

| Anos | Preço Médio Importação | Índice | Anos | Preço Médio Importação | Índice |
|------|------------------------|--------|------|------------------------|--------|
| 1959 | 135,27 | 100,00 | 1976 | 230,47 | 170,37 |
| 1960 | 130,30 | 96,32 | 1977 | 215,38 | 159,22 |
| 1961 | 123,74 | 91,15 | 1978 | 239,05 | 176,72 |
| 1962 | 116,11 | 85,83 | 1979 | 223,94 | 165,55 |
| 1963 | 115,62 | 85,47 | 1980 | 181,39 | 134,09 |
| 1964 | 150,53 | 111,28 | 1981 | 99,12 | 73,27 |
| 1965 | 140,89 | 104,15 | 1982 | 108,55 | 80,25 |
| 1966 | 134,10 | 99,13 | 1983 | 113,71 | 84,06 |
| 1967 | 123,48 | 91,28 | 1984 | 123,25 | 99,11 |
| 1968 | 119,77 | 88,54 | 1985 | 115,34 | 85,27 |
| 1969 | 113,94 | 84,23 | 1986 | 144,32 | 106,70 |
| 1970 | 146,08 | 107,99 | 1987 | 100,27 | 74,13 |
| 1972 | 128,94 | 95,32 | 1988 | 107,13 | 79,20 |
| 1973 | 131,73 | 97,38 | 1989 | 91,65 | 67,75 |
| 1974 | 138,60 | 102,46 | 1990 | 68,43 | 50,59 |
| 1975 | 115,05 | 85,05 | 1991 | 63,96 | 47,28 |

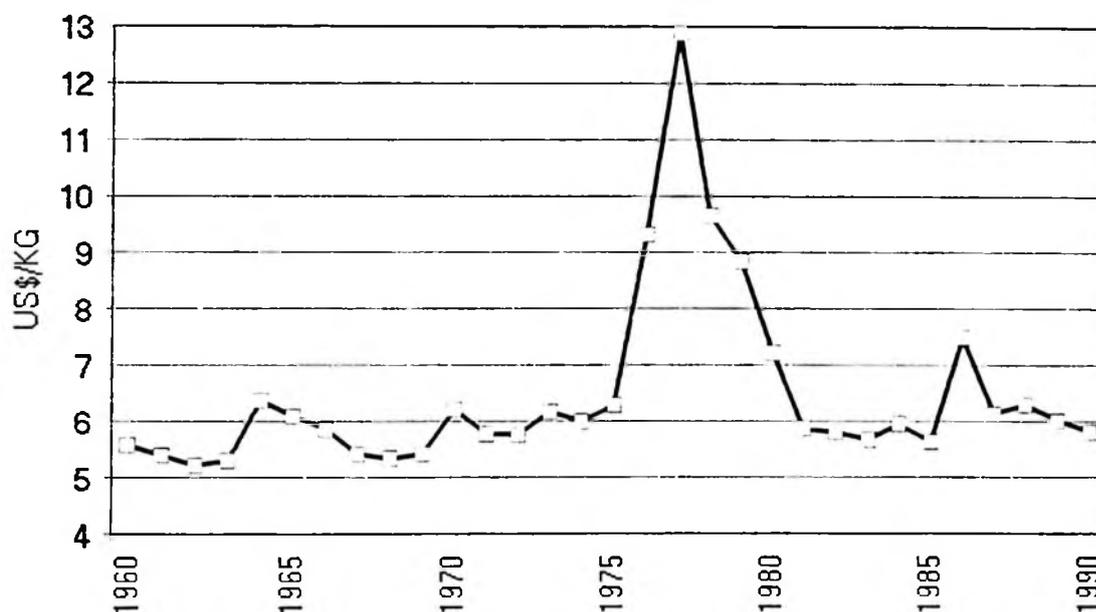
Fonte: Bacha (1992: apêndice estatístico).

Entretanto, como se pode verificar a partir da década de 80, os preços médios de importação no mercado norte-americano também apresentam forte tendência descendente, embora a demanda continue declinando. Observando, por outro lado, a evolução dos preços do café torrado e moido no varejo, em dólares constantes de 1985, no mercado americano, outras conclusões podem ser levantadas (gráfico 3.9).⁴⁵ Os

⁴⁵ Os preços foram extraídos de Bacha (1992), e deflacionados pelo IPA-EUA, com base em janeiro de 1985.

preços no varejo do café torrado e moído correspondem aos do início da década de 80 quando os preços médios de importação eram quase 50 por cento superiores.

Gráfico 3.9 - Preços do Café Torrado e Moído no Varejo, no Mercado Americano, (US\$ de 1985) (US\$/kg), 1960 - 1990(dez)



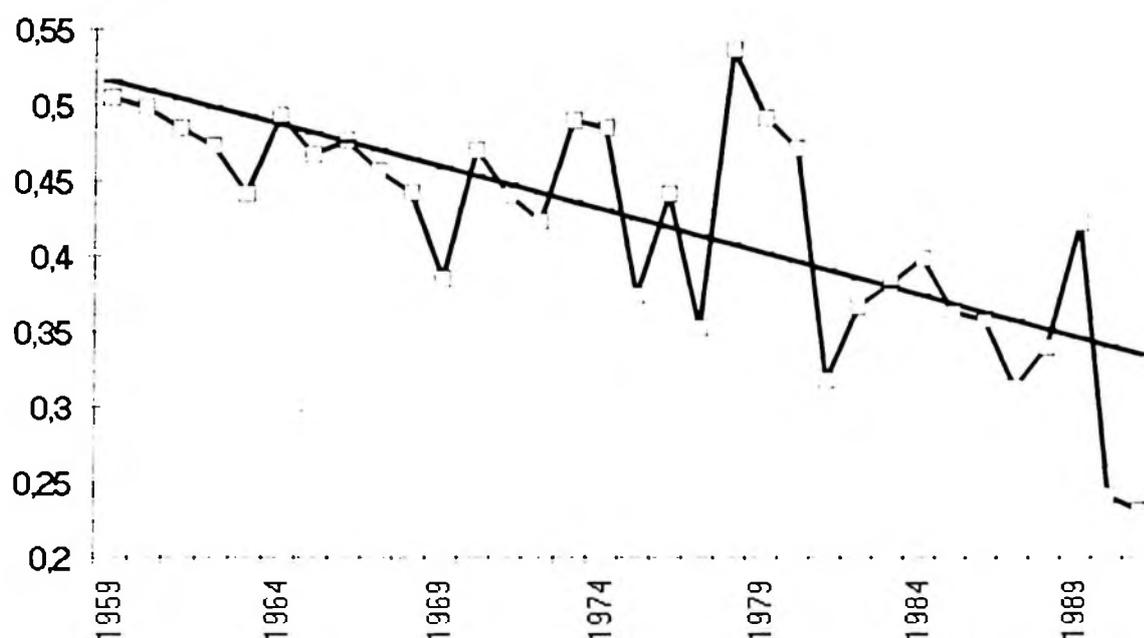
Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico)

O predomínio de grandes corporações no mercado americano explica a sustentação de preços no varejo. As três maiores empresas - General Foods, Procter & Gamble e Nestlé - detêm mais de 80 por cento do mercado americano. Segundo especialistas, a queda das cotações de preço do café verde não irá refletir na queda de preços do café para os consumidores. As grandes torrefadoras internacionais não transmitem aos consumidores a diminuição de preços da matéria-prima, aumentando, desta forma, as suas margens de lucro. Segundo Beltrão (*apud* Borges, 1992), desde 1989 os importadores contabilizaram ganhos com o aumento de 54 por cento do resultado entre o faturamento da indústria, no varejo, e o valor pago pelo café, enquanto a apropriação dos benefícios pelos consumidores significou um pouco mais de 3,3 por cento.⁴⁶ O gráfico 3.10, que apresenta a evolução dos relativos de preços do

⁴⁶ De acordo com os dados da Euromonitor (1991) os preços de venda no atacado das principais marcas de cafés torrado e moído da General Foods e da Nestlé, no Reino Unido, entre 1990 e 1991

café importado pelos Estados Unidos e do atacado do café regular no mercado americano, não deixa dúvida quanto à tendência crescente de aumento da margem das indústrias americanas torrefadoras de café.

Gráfico 3.10 - Evolução do Relativo de Preço de Café Importado/Atacado, no Mercado Americano, 1958 - 1991



Fonte: Bacha, 1992 (apêndice estatístico).

Nesse sentido, cabe chamar a atenção para as transformações importantes que estão ocorrendo neste mercado, em âmbito internacional, decorrentes em grande parte da estagnação do consumo. De um lado, a estrutura do mercado das empresas torrefadoras está se tornando ainda mais concentrada em virtude das fusões e aquisições das firmas menores pelas grandes. Só para citar alguns exemplos: em 1985, a Philips Morris adquiriu a General Foods; em 1986, a General Foods adquiriu a Kenco, e em 1990 a Philips Morris adquiriu a Jacobs Suchard. De outro lado, a

não apresentaram qualquer variação. Os cafés das mesmas empresas do tipo solúvel apresentaram pequenas variações, de 7 a 13 por cento.

estratégia das grandes empresas processadoras de café tem sido transformar as regras de concorrência de forma a poderem auferir vantagens competitivas, modificando a elasticidade da demanda por seus produtos, criando poder de mercado. As grandes empresas passaram a investir consideravelmente na diferenciação, desenvolvendo e introduzindo novos produtos de alto valor agregado. Segundo estimativa (USDA, 1992), as vendas de cafés especiais *gourmet*, nos Estados Unidos, devem chegar, em 1994, a 30 por cento do total da venda da indústria, que representa um aumento de 60 por cento quando comparado com o ano de 1983. Só no mercado francês a Nestlé oferece sete variedades de café solúvel, com destaque para os cafés *premiums* (Alta Rica e Cap Colombie), que possuem a maior parcela do mercado (Euromonitor, 1991).

Paralelamente, no mercado nacional dadas as características da estrutura da indústria processadora, discutidas anteriormente, ainda o principal instrumento de competição é o preço, conforme se observa pelos dados (tabela 3.18) da pesquisa de campo (Zylbersztajn et alii, 1993).⁴⁷ A marca aparece secundariamente, seguida por qualidade e regularidade de abastecimento. Nos supermercados, apesar de a marca do produto ser o principal instrumento de competição, o preço vem logo a seguir. Segundo os próprios entrevistados, se o café fabricado pelas pequenas empresas não tiver uma marca conhecida terá muita dificuldade de figurar nas prateleiras dos grandes supermercados. Mas a dificuldade de entrar neste canal de distribuição não reflete a facilidade de ser expulso caso não se ofereça preço. Ou seja, além da própria competição entre as empresas o principal canal de distribuição também acirra a concorrência, forçando a queda das suas margens de lucro.

⁴⁷ Nas empresas brasileiras a baixa profissionalização da gerência das empresas torrefadoras pode explicar, em parte, as dificuldades referentes à negociação com os clientes e manutenção de margens de lucro estáveis. Nas empresas entrevistadas, as situadas nos estratos inferiores, até 50 empregados, somente 6,2 por cento possuíam administração contratada, e de 51 a mais 26,6 por cento. (Considerou-se administração contratada quando algum dos diretores era contratado).

Tabela 3.18 - Principal Instrumento de Concorrência, Segundo Canal de Distribuição

| Instrumento de Competição | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Preço | 50,0 | 38,1 | 46,6 | 11,1 | 62,5 | 91,7 | 72,7 | 100 |
| Marca | 40,0 | 47,6 | 26,7 | 33,3 | 37,5 | 8,3 | 18,2 | ---- |
| Qualidade | 10,0 | 14,3 | 6,7 | 44,5 | ---- | ---- | ---- | ---- |
| Propaganda | ---- | ---- | ---- | 11,1 | ---- | ---- | ---- | ---- |
| Prazo de Entrega | ---- | ---- | 6,7 | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- |
| Regularidade de Fornecimento | ---- | ---- | 13,3 | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Número de empresas | 20 | 21 | 15 | 9 | 8 | 12 | 11 | 1 |

Fonte: Pesquisa de Campo (Zylbersztajn et alii, 1993). Dados elaborados pela autora.

Legenda: (1) bares, padarias, restaurantes; (2) supermercados; (3) vendas institucionais: escolas, hospitais, restaurantes industriais; (4) lojas especializadas em venda de café; (5) atacadistas; (6) concorrência pública; (7) cesta básica; (8) feiras.

Fato semelhante ao apontado acima acontece com a concorrência pública, vendas institucionais e cesta básica. Somente nas lojas especializadas em venda de café os itens qualidade e propaganda se tomam importantes. No entanto, representam uma pequena parcela da clientela deste mercado. Na tabela 3.19 pode-se observar os clientes mais importantes, das empresas torrefadoras. Em todos os estratos de tamanho o supermercado representa o cliente mais importante seguido por bares, padarias e restaurantes. A venda institucional, apesar da pouca representatividade, tem sido apontada como um importante canal de distribuição e formador de hábitos de consumo.

Tabela 3.19 - Clientes mais Importantes (%), por Estratos de Número de Empregados

| Estratos | Nº de Emp. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|----------|------------|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 0 - 10 | 31 | 12,7 | 58,1 | 6,6 | 0,1 | 4,7 | 7,2 | 4,4 | 3,5 | 2,7 |
| 11 - 50 | 36 | 20,3 | 55,3 | 4,9 | 1,0 | 5,1 | 7,9 | 2,5 | 2,6 | 0,4 |
| 51 - 100 | 15 | 27,5 | 40,8 | 12,3 | 3,0 | 0,9 | 3,3 | 1,9 | 2,2 | 8,2 |
| + de 100 | 16 | 26,2 | 55,9 | 5,3 | 2,0 | 1,0 | 6,5 | 1,2 | 1,9 | 0,0 |

Fonte: Pesquisa de Campo (Zylbersztajn et alii, 1993). Dados elaborados pela autora.

Legenda: (1) bares, padarias, restaurantes; (2) supermercados; (3) vendas institucionais: escolas, hospitais, restaurantes industriais; (4) lojas especializadas em venda de café; (5) venda direta ao consumidor; (6) atacadistas; (7) concorrência pública; (8) cesta básica; (9) outros.

A crescente importância dos supermercados como canal de distribuição pode, também, ser constatada pelos dados de orçamentos familiares levantados pelos IBGE em 1985. Há uma clara predominância dos supermercados como local de compra em áreas metropolitanas, como se pode observar pela tabela 3.20. Note-se, no entanto, que esta tendência é geral tanto em relação à comercialização de outros produtos como em relação ao observado nos países industrializados. Na França, por exemplo, os hipermercados e supermercados foram responsáveis, em 1990, por 90 por cento, em termos de valor, da comercialização do café.

Tabela 3.20 - Locais de Compras de Café Moído nas Áreas Metropolitanas

| Área Metro- politana | Armazém | Est. Espe- cializados | Feira | Mercado | Super Mercado | Vendedor Ambulante | Outros |
|-------------------------|---------|--------------------------|-------|---------|------------------|-----------------------|--------|
| Belém | 31,37 | 5,88 | 2,94 | 0,98 | 57,84 | 0,98 | 0,00 |
| Fortaleza | 54,08 | 2,04 | 0,00 | 1,02 | 41,84 | 0,00 | 0,00 |
| Recife | 15,00 | 3,75 | 2,50 | 5,00 | 68,75 | 0,00 | 6,25 |
| Salvador | 14,42 | 9,62 | 1,92 | 0,96 | 71,15 | 0,00 | 0,96 |
| B. Horizonte | 27,03 | 9,01 | 0,00 | 3,60 | 55,86 | 0,00 | 2,70 |
| R. Janeiro | 6,25 | 10,42 | 1,65 | 0,00 | 80,21 | 0,00 | 2,08 |
| São Paulo | 11,57 | 18,18 | 0,00 | 1,65 | 66,12 | 0,83 | 0,00 |
| Curitiba | 26,89 | 4,20 | 0,00 | 0,84 | 67,23 | 0,00 | 0,84 |
| Porto Alegre | 21,13 | 2,82 | 0,00 | 1,41 | 71,83 | 0,00 | 1,41 |
| Brasília | 9,14 | 9,41 | 0,00 | 0,00 | 81,18 | 0,00 | 1,18 |
| Goiânia | 23,91 | 10,87 | 0,00 | 3,26 | 60,87 | 1,09 | 1,09 |

Fonte: Pesquisa de Orçamento Familiar (1985).

Segundo pesquisa realizada pela ABIC (1992), o que distingue a comercialização dos cafés brasileiros é a "*imagem desfavorável junto aos supermercados*" que os fabricantes de café desfrutam, uma vez que "*os gerentes de compra dos supermercados acham todas as marcas quase que basicamente iguais.*" Apesar do café fornecer uma lucratividade total (comercial e financeira) de 30 por cento para os supermercados, o café recebe um tratamento "tipo *commodity*", ou seja, de uma matéria-prima pouco diferenciada, onde o preço é o fator fundamental.

"A grande quantidade de fabricantes de café, muitos dos quais ainda mal equipados para garantirem produtos de qualidade, é grandemente responsável por esta imagem. Os gerentes de compras dos supermercados são visitados semanalmente por fabricantes de café, que tentam colocar seus produtos na linha dos supermercados. Essa situação coloca no setor uma certa aura de inferioridade, que difere da maioria das outras classes de produtos, que são dominadas por uma quantidade menor de indústrias, caracterizadas, em geral, por um nível superior de profissionais." (ABIC, 1992: sp)

Portanto, as evidências observadas no mercado consumidor conduzem a duas conclusões gerais. A primeira está relacionada às mudanças de hábitos dos consumidores, que implicou a queda da demanda por café, tanto no mercado nacional como no mercado externo. Desta forma, embora se possa afirmar que os preços altos (varejo), principalmente durante a década de 70, tiveram uma participação relevante neste resultado, outros fatores como o crescimento do consumo bebidas frias, principalmente de refrigerantes, parecem ter afetado este mercado. A segunda conclusão que se pode chegar a partir da análise dos preços do varejo nos mercados americano e europeu dos últimos anos é que independente da política de cartel do AIC os consumidores estrangeiros pagarão preços de monopólio. Ou seja, preços baixos de oferta de café verde não se traduzem em preços menores para os consumidores, mas a aumentos na margem de lucros das indústrias processadoras internacionais.

Capítulo 4 - A desregulamentação do mercado cafeeiro e a sua reorganização

4.1 Determinantes da desregulamentação

A busca da lógica da racionalidade econômica da regulamentação no mercado cafeeiro conduziu à hipótese de que a intervenção, principalmente a partir da criação do IBC, se traduziu num padrão de caráter harmônico de interação entre o Estado e a atividade cafeeira. O vínculo que se criou entre o setor privado e o estatal permitiu o surgimento de um compromisso no qual os agentes econômicos agiam em consonância com as regras estabelecidas por esta interação. O setor privado delegava o seu direito de efetivar livremente os seus negócios em troca da garantia de que os seus níveis mínimos de lucro seriam defendidos sem riscos. O Estado passou, assim, a coordenar todo o sistema agroindustrial não em defesa única dos interesses da cafeeira, mas com objetivos amplos de interesses macroeconômicos com a anuência da atividade cafeeira. A existência desse acordo tácito permitiu que se reduzissem as incompatibilidades entre os dois setores, criando um consenso de que se estava evitando o resultado do “dilema dos prisioneiros”. O poder de coerção do Estado, obrigando a adesão de todo o sistema a esta política, garantia que não haveria carona, ou seja, que agentes privados quebrassem a regra do jogo em benefício próprio. Sem o Estado, os produtores estariam expostos aos riscos, às incertezas e, principalmente, aos lucros normais, próprios de um mercado concorrencial.

As disputas, que ora emergiam, não questionavam as práticas de regulamentação, uma vez que estas se mostravam funcionais à acumulação do setor. Elas se dirigiam à distribuição dos lucros, principalmente sobre o valor da quota de contribuição (no segmento rural), e ao subsídio da matéria-prima, em períodos de crise de oferta (no segmento industrial). Os conflitos frequentemente acompanhavam o movimento oscilatório do mercado, que ao diminuir o ritmo de crescimento da renda tornavam mais acirrada a concorrência pelos frutos da regulamentação.

Sabe-se, por exemplo, que as oscilações de preço no mercado internacional atuam diferentemente na lucratividade dos segmentos agrícola e industrial cafeeiro. No que tange à indústria processadora voltada ao mercado interno, o aumento de preços da matéria-prima retrai a sua margem de lucro. No mercado produtor o efeito é o inverso. Compatibilizar estas dinâmicas distintas mediante políticas compensatórias foi uma das tarefas da regulamentação no sentido de contemplar as demandas do setor privado.

Portanto, os elos funcionais entre o setor privado e o público se mostraram bastante óbvios na análise histórica da intervenção.

Porém, se a política cafeeira foi funcional à acumulação do setor, então as críticas e os ataques à regulamentação seriam totalmente infundados? Como explicar, enfim, a desregulamentação?

Embora os processos de desregulamentação sejam fenômenos recentes e o debate teórico sobre esta questão esteja ainda em aberto,¹ pode-se considerar que o processo de desregulamentação do sistema cafeeiro no Brasil teve como condicionantes dois fatores: um de ordem mais geral, ou institucional, reflexo da crise do Estado, que atrofiou a sua capacidade de decisão e sustentação de políticas públicas, de longo prazo e, um particular, decorrente das conseqüências da política cafeeira ao longo destes anos de intervenção.

Com relação ao primeiro componente - a crise geral do Estado - cabe ressaltar que o resultado da conjunção de importantes desajustes macroeconômicos projetou o fim do intervencionismo na economia brasileira. A inadimplência do Estado, nesta última década, provocou a desarticulação entre o setor privado e o público, tornando o Estado impotente e desautorizado a exercer o poder pleno sobre as políticas econômicas de maneira geral (Fiore, 1990). Este fato repercutiu naturalmente de maneira desastrosa no setor. O desequilíbrio do Estado, aliado à onda ideológica neoliberal, que se espalhou pelas economias capitalistas, implicou a aceleração do processo de desregulamentação.

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

¹ Sobre esta questão, ver Peltzman (1989).

passam a adotar comportamentos defensivos diante do vislumbamento do limite da regulamentação, que a linha de pesquisa proposta por Noll (1989a) torna-se relevante. A complexa estrutura institucional da regulamentação, aliada aos elementos custo de transação e informação imperfeita, resulta em reações diversas dependendo do grau de conflito entre o agente e principal.

Quanto ao segundo componente - as conseqüências da política cafeeira - pode-se afirmar que os efeitos da política de valorização dos preços do café no mercado internacional trouxeram como conseqüência o seu próprio fim. Ou seja, o caráter contraditório da política de sustentação de preços provocou o surgimento da crise, que colocou em xeque a regulamentação. Em outras palavras, o entendimento deste processo deve ser buscado na lógica da política de cartel e nos seus efeitos sobre a economia cafeeira.

A essência da política cafeeira era a cartelização do mercado, que visava, por meio da coordenação dos (países) produtores, eliminar a concorrência de preços tentando impedir a entrada de novos rivais no mercado. As condições para que seja possível a coordenação oligopolística estão descritas no quadro 4.1:

Quadro 4.1 - Condições que Afetam a Coordenação Oligopolística

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

Fonte: Greer (1992: 299).

Como se pode observar, apesar de o mercado cafeeiro não possuir as condições para uma coordenação oligopolística excelente (coalizão tácita), as características deste mercado possibilitaram a política de cartel, principalmente no que se refere a duas condições: a elasticidade da demanda, relativamente baixa no curto

prazo, e a concentração do mercado, no qual somente os dois países - Brasil e Colômbia - representam juntos mais de 40 por cento do mercado mundial. Além disso, a adoção de uma política de cartel implica a adesão de uma quantidade suficientemente grande de produtores ou de pelo menos de produtores que detenham parcelas significativas da oferta total. O cartel do café, institucionalizado pela OIC, no decorrer dos anos conseguiu mobilizar parcelas crescentes dos países produtores, que de 1962 para 1990 passou de 30 participantes para 49. A adesão dos principais países consumidores à política, por questões discutidas no capítulo 2, também aumentou de 16 para 22, nesses 28 anos, garantindo a estabilidade da organização e o sucesso na sustentação dos preços mundiais do café.

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

Os países produtores de café são heterogêneos e têm critérios e necessidades diferentes, principalmente na fixação de preços. Um país que possui uma fatia pequena do mercado se sente tentado a aumentar sua participação, reduzindo preços, pois julga que, sendo pequeno o seu acréscimo de vendas no mercado global sua ação será imperceptível. A motivação para este tipo de estratégia é muito grande, pois muitos deles dependem quase exclusivamente deste produto para manter a sua receita de exportação. Na tabela 4.1² pode-se observar, pela relação entre a receita de exportação de café sobre a receita total de cada país, a importância da receita cambial do café para a maioria dos principais países exportadores.

² Relacionou-se apenas os produtores que exportam mais de 300 mil sacas de café por ano.

Tabela 4.1 - Média das Exportações de Café (em 1.000 scs de 60 kg) e Participação das Receitas de Exportação de Café no Total Exportado (média de 3 anos), por País.

| Países | Exportações de café (1.000 scs de 60kg) | | Rec.Caf/Rec.Total |
|-----------------|---|-----------|-------------------|
| | 1960/75 | 1976/93 | |
| Brasil | 17.206,67 | 16.303,33 | 9,65 |
| Colômbia | 6.508,07 | 10.535,72 | 41,81 |
| Costa do Marfim | 3.204,66 | 4.023,28 | 20,97 |
| Uganda | 2.756,47 | 2.502,94 | ----- |
| El Salvador | 1.933,13 | 2.355,02 | 63,19 |
| Guatemala | 1.673,93 | 2.461,39 | 39,66 |
| México | 1.633,33 | 2.883,17 | 3,81 |
| Indonésia | 1.424,73 | 4.462,55 | 3,78 |
| Etiópia | 1.198,80 | 1.320,72 | 62,49 |
| Costa Rica | 1.071,93 | 1.811,50 | 30,73 |
| Camarões | 1.058,73 | 1.641,83 | 25,82 |
| Zaire | 922,06 | 1.370,22 | 21,98 |
| Quênia | 835,33 | 1.570,94 | 53,50 |
| Madagascar | 834,07 | 878,44 | 73,44 |
| Equador | 781,06 | 1.480,33 | 14,02 |
| Peru | 684,67 | 922,17 | 11,28 |
| Tanzânia | 678,60 | 849,22 | 50,94 |
| Índia | 587,33 | 1.406,89 | 9,01 |
| Nicarágua | 492,53 | 719,50 | 37,44 |
| Honduras | 431,13 | 1.214,17 | 30,97 |
| R.Dominicana | 393,55 | 554,88 | 23,05 |
| Haiti | 350,13 | 301,38 | 27,26 |
| Nova Guiné | 286,13 | 841,14 | 22,00 |
| Burundi | 275,40 | 462,83 | 89,22 |
| Ruanda | 217,27 | 546,83 | 84,77 |
| R. África C. | 158,20 | 225,16 | 27,44 |
| Vietnã | 30,67 | 397,28 | ----- |
| Tailândia | 0,00 | 332,89 | 0,64 |

Fonte: USDA e International Trade Yearbook.

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

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

queda da participação das exportações brasileiras de café *vis-à-vis* o crescimento da participação dos países concorrentes.

Um dos aspectos mais surpreendentes é o crescimento da participação dos países asiáticos: Indonésia, Vietnã e Tailândia. O Vietnã é um exemplo expressivo. Em 1960 o total exportado não passava de 40 mil sacas de 60 kg, enquanto em 1994, segundo estimativa da OIC, esse país já produz cerca de 4 milhões de sacas de 60 kg exportáveis. A Indonésia, que desponta como um importante exportador, em 1960 comercializou no mercado internacional somente 641 mil sacas de 60 kg e, em 1991, 5,7 milhões de sacas.

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

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

Percebe-se, portanto, que o limite da política de cartel encontrava-se na crescente pressão da oferta devido aos estímulos positivos dados pela política de sustentação de preços. No plano externo, o controle da oferta era impossível. Não se podia obrigar os países produtores a adotar políticas de desestímulo à produção de café. A adesão à AIC é livre e cada país possui soberania com relação às suas decisões de políticas internas. É por isso que apesar da OIC, por meio do FID (Fundo Internacional de Diversificação), promover projetos de desenvolvimento e diversificação de culturas alternativas, as tentativas de restringir a oferta foram infrutíferas, como também rechaçadas por alguns países produtores, que alegavam ser

uma interferência da OIC nas decisões dos produtores. Um outro fator que vem agravar esta situação é a crise de oferta decorrente das intempéries climáticas que, ao produzirem um estímulo extra de preços, induz ao aumento da produção no longo prazo. Mesmo no Brasil, em que o Estado criou um amplo regime de incentivos e punições aos agentes do sistema cafeeiro, os picos de preços decorrentes das graves geadas de 1955 e de 1975 estimularam o crescimento espetacular da oferta de café na década de 60 e de 80, respectivamente.

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

O crescimento da oferta decorrente da dificuldade de impedir a entrada de produtores rivais se explica também pelas relações diplomáticas internacionais. Pressões para que se realizassem acordos favoráveis aos países mais pobres e dependentes, economicamente, das receitas de exportação do café são levadas à mesa de negociações.³ Ou seja, no âmbito das negociações questões políticas e estratégicas entre os países-membros têm um peso relativamente grande *vis-à-vis* os interesses puramente comerciais. Este mesmo argumento é sustentado por Moricoche & Martin (1994: 24) quando afirmam que:

"[...] embora teoricamente a curto prazo se possa determinar um limite para as variações de preços, na prática, o que ocorre são os interesses políticos relegando as questões econômicas para o segundo plano, criando-se, com isso, uma inércia de preço, dificultando ou mesmo impedindo que os países de custos mais altos sejam deslocados do mercado."

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

³ Em outubro de 1994, no discurso de posse o diretor-executivo da OIC, Celsius Lodder apresentou ações que pretendia implementar durante a sua gestão e entre elas estava: *"atuar como catalisador na recuperação de países membros da OIC em crise, por exemplo, Ruanda, dando apoio técnico na reconstrução de suas economias."* (Jornal do Café, 1994: 3)

Uma vez que o preço acaba sendo determinado pelos produtores de maiores custos, elimina-se a principal barreira à entrada e o aumento geral da produção torna-se uma consequência direta desta política. Portanto, não se pode esperar que o acordo leve a um equilíbrio de longo prazo. Como admite Lima (1992: 13), ex-representante do Brasil na OIC e ex-funcionário do IBC:

"Parece impossível conciliar o fato de receber uma boa remuneração por uma atividade econômica e ao mesmo tempo evitar a expansão da oferta. Trata-se de um problema que nenhum Acordo resolverá. Podem-se usar mecanismos cerceadores na comercialização, e as quotas são a resposta, mas impedir que novos membros participem do clube seria um sonho. Um acordo de produto de base, ou mesmo de qualquer outro tipo, reside no bom comportamento de seus membros, o que tem revelado uma tarefa árdua."

Como se pôde observar no capítulo 2, a política de cartel só teve sucesso porque *"o custo da estabilização (dos preços) recaiu completamente sobre o Brasil"*, que se dispôs a desempenhar o papel de *"ofertante residual"* (Delfim Netto, 1973: 315). O Brasil, como maior produtor, arcou com o ônus de suportar os estoques. Na década de 60, o País chegou a carregar cerca de 80 por cento dos estoques mundiais. A diminuição absoluta da quantidade do carregamento dos estoques mundiais, a partir de meados da década de 60, se deve à política interna de erradicação dos cafézais brasileiros, que visava reduzir seus gastos com a retenção e conter a oferta. Desta forma, a participação brasileira no mercado foi sendo paulatinamente reduzida para que se mantivesse a valorização das cotações.

Fortalecendo este argumento Homem de Melo (1993: 39) ressalta que sendo o Brasil o principal patrocinador dos AIC o país foi cedendo sua participação relativa no total das exportações acordadas, para que os países produtores aderissem ou não deixassem de participar dos AIC. Esse procedimento, que visava a maior adesão possível dos países produtores, se justificava, pois os países que se recusam a colaborar se beneficiavam dos esforços dos países-membros em manter os preços elevados. Conseqüentemente, as várias pressões dos outros produtores acabavam sendo aceitas e o País cedia partes adicionais de sua quota de exportação. Naturalmente, o sucesso desta política não teria sido duradouro se não fosse a atuação brasileira, que compreendia que os ganhos da divisão do mercado eram superiores aos de uma guerra de preços.

Dois outros fenômenos, decorrentes dessa situação acabaram por dificultar ainda mais a manutenção do cartel. O primeiro refere-se à estagnação do consumo. O consumo per capita de café nos Estados Unidos (o maior consumidor mundial), de 1960 a 1990, reduziu 36,8 por cento. Na Europa Ocidental o aumento do consumo total foi inferior ao aumento da população, como foi observado no capítulo 3. A redução do consumo não foi maior devido ao aumento da participação de novos mercados de países como os do leste europeu e o Japão. Naturalmente, a estagnação do consumo per capita e o aumento da oferta acirra a disputa entre os produtores para conquistar o mercado. A tabela 4.2 mostra o índice de superprodução: relação produção mundial sobre consumo mundial de café, nas décadas de 70 e 80. Com exceção dos anos em que fatores climáticos implicaram diminuição da produção, o índice apresenta uma tendência de crescimento em todo este período até 1989.

Tabela 4.2- Índice de Superprodução: Produção Mundial sobre Consumo Mundial de Café (1970/71 a 1990/91)

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

Fonte: Bacha (1992: apêndice estatístico).

O segundo diz respeito, à própria política de regulamentação acabou impondo também um limite com relação ao interesse do Estado brasileiro no setor. À medida que decresceu a participação da atividade cafeeira na economia, o café deixou de ser um setor estratégico em termos de políticas macroeconômicas. Se no início da década o café era a principal fonte de receita das exportações brasileiras, contribuindo

com 56 por cento do total, na década de 90 a sua participação se situa por volta de 5 por cento, conforme gráfico 4.1. Além disso, os custos de manter a regulamentação vão se tornando cada vez maiores e insuportáveis.⁴ Manter uma autarquia com mais de 5.000 funcionários tornou-se um custo muito alto tanto administrativo como político.

Gráfico 4.1 - Evolução da Receitas Brasileiras de Exportação de Café sobre as Receitas Totais Exportadas, 1960 - 1991



Fonte: Revista do Café (1992).

Desta forma, a redução da importância do café para a economia brasileira criou condições para que em 1989 o país defendesse a posição contrária à dos países consumidores, de aceitar reduções na sua parcela de mercado. Os países consumidores desejavam ter o direito de adquirir o produto que tivesse maior aceitação em seus mercados (princípio da seletividade), o que favoreceria os produtores de cafés suaves.⁵ A segmentação do mercado dificulta ainda mais a coordenação da política de cartel, pois dispersa os esforços em detrimento de um interesse comum, aumentando o poder de negociação dos consumidores.

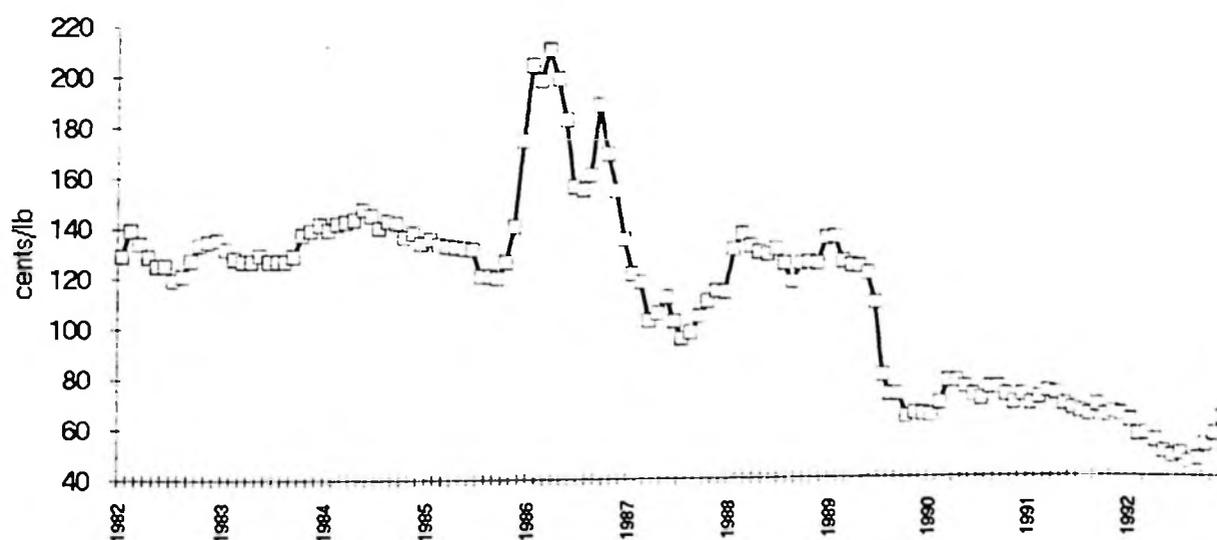
⁴ A regulamentação externa pressupõe a regulamentação interna, pois quando se estabelece o sistema de quotas está implícito que o país produtor deverá controlar os estoques internos e, conseqüentemente, arcar com os custos de administrar a retenção.

⁵ O princípio da seletividade coloca que o consumidor (as grandes indústrias torrefadoras) é soberano com relação às suas necessidades de tipos diferentes de café. Isto quer dizer que embora seja estabelecido um sistema de quotas, caso a demanda (e os preços) por um determinado tipo de café aumente haveria uma liberação adicional de quotas de exportação para atender o mercado. Naturalmente, este tipo de acordo pode facilitar as manobras especulativas dos importadores (Giordano & Saes, 1992).

Como resultado, as cláusulas econômicas não foram assinadas e a queda dos preços, que já podia ser observada no início de 1984, se acentua fortemente a partir de 1989, conforme gráfico 4.2.⁶ Os países produtores, procurando manter suas rendas de exportações, aumentaram a quantidade vendida, desovando os seus estoques e potencializando o movimento de baixa dos preços.⁷ Portanto, no final da década de 80 deixa de existir um consenso entre os membros da organização e as ações oportunistas são atrativas (não-cooperativas), principalmente dos membros de pouca representatividade ou dos não-membros, o que leva a ações individuais contrariando a lógica da racionalidade coletiva. Os consumidores, aproveitando desta situação adquiriram o produto a preços bem inferiores à média histórica do produtos, estocando grandes quantidades. Como argumentou Marinho (1993: 11):

"Os membros de um acordo de quotas tendem a lutar pela maior quota/parcela possível nas exportações mundiais. Ao mesmo tempo, batem-se pelo estabelecimento de quotas totais no menor montante possível. Este procedimento, visando obter as maiores parcelas do mercado aos maiores preços possíveis não pode, logicamente, deixar de criar tensões bastante graves."

Gráfico 4.2 - Evolução das Médias dos Preço de Café no Mercado de Nova York (cents/lb) (US\$ de 1985), 1982 - 1992



Fonte: USDA.

⁶ O aumento dos preços em 1986/87 é atípico devido a uma forte seca no Brasil.

⁷ Este movimento de vendas também poderia estar relacionado ao comportamento estratégico de alguns países visando aumentar a sua participação no mercado caso um novo acordo fosse firmado (Ferreira Filho, 1993: 4).

Concluindo, num contexto de oferta mundial folgada, com o acúmulo de estoques, os países produtores iniciaram disputas por parcelas maiores da quota global, reduzindo o poder de barganha diante dos consumidores. Ou seja, por possuir um caráter inerentemente contraditório, a política cafeeira engendrou o seu fim, provocando o surgimento da crise que colocou em xeque a regulamentação. A contrapartida do sucesso da política de valorização dos preços foi, portanto, a debilidade da coordenação e sustentação do cartel. O final do AIC, com relação às cláusulas econômicas, era, por conseguinte, um fato esperado.⁸

4.2 Nova conjuntura e perspectivas para o mercado nacional

O impacto da acentuada queda dos preços a partir de 1989, que segundo estimativas resultaram na perda de US\$ 12 milhões de dólares em quatro anos de receita prevista para de os agricultores, acabou conduzindo a uma nova movimentação dos países produtores no sentido de os mesmos adotarem ações objetivando, mais uma vez, restringir a oferta para elevar os preços. Naturalmente, foram os anos de prejuízo com os preços competitivos que levavam os produtores a desejar o retorno da política de cartel. Em 1993, com o fracasso definitivo das negociações em torno das novas cláusulas econômicas do AIC mais de 30 países produtores criaram a APPC (Associação dos Países Produtores de Café). Em outubro deste mesmo ano foi assinado um convênio no qual os países signatários da APPC assumiam o compromisso de reter 20 por cento das suas exportações de café. A pronta recuperação dos preços internacionais do café (considerando que a produção mundial tinha se retraído em consequência dos baixos preços e os consumidores não dispunham mais de volumosos estoques) permitiu ao Brasil obter 988,5 milhões de receita de exportação, em 1993, contra 936,5 milhões auferida em 1992. Os preços médios por saca passaram de US\$ 57,03 em 1992 para US\$ 65,53 em 1993. Para administrar internamente a retenção foi criado o Departamento Nacional do Café (DENAC), acatando uma reivindicação de uma parcela do setor que sentia a necessidade de um organismo governamental que os representasse em substituição ao IBC.

Em meio a esta tendência de recuperação de preços no mercado internacional, em junho de 1994 graves geadas no Brasil atingiram cerca de 12 milhões de pés de café, o que representa uma provável quebra na safra brasileira de 1995. Segundo

⁸ [...] a vida de um cartel é provavelmente breve, terminando sempre que ocorre uma recessão nos negócios." (Ferguson, 1990: 398)

estimativas, estas geadas poderiam ser comparadas às ocorridas em 1975. Logo após o anúncio da primeira geada nas áreas cafeeiras brasileiras as cotações do café atingiram US\$ 208,77 por saca de 60 kg. Como resposta, as receitas de exportação de café em grãos totalizaram US\$ 2,181 bilhões, em 1994, a maior receita deste 1985 e superior a 118 por cento das receitas de 1994. O preço médio do café em 1994 ficou em US\$ 150,82 por saca de 60 kg.

Os efeitos desta geada, mais uma vez, podem trazer conseqüências desastrosas para a cafeicultura nacional. Em toda história da cafeicultura observou-se que, em seguida às geadas, o mercado cafeeiro internacional experimentou um aumento expressivo da oferta, 4 a 5 anos depois. A geada de 1975, associada à política nacional de explorar ao máximo a valorização do produto no mercado internacional (visando compensar o aumento do preço do petróleo e para gerar divisas subsidiando o II PND), acabou por induzir a crise dos anos 80 no mercado internacional do café.

Este contexto incerto sugere questões com relação ao futuro do sistema cafeeiro no âmbito internacional e nacional. Ou seja, remonta à problemática da competitividade internacional da economia cafeeira, levando à discussão das vantagens e desvantagens da adesão do Brasil à cartelização do mercado, como também conduz à análise da reestruturação do sistema cafeeiro sem a coordenação do Estado.

4.2.1 A polêmica sobre os AICs e a competitividade do sistema cafeeiro nacional

A polêmica a respeito das vantagens e desvantagens do Brasil aderir a uma política de acordos para manutenção dos preços internacionais do café frequentemente aborda dois aspectos: de um lado, o ganho das receitas de exportação e, de outro, a perda da participação no mercado internacional, como se pode verificar a seguir.

Argumentos favoráveis à adesão dos países produtores à política de valorização do café podem ser encontrados em Haeblerlin et alii (1993). Os autores, estudando o impacto do rompimento do acordo internacional do café sobre o Brasil e a Colômbia, chegaram à conclusão que sendo a demanda inelástica para estes dois países o livre mercado resulta em perdas de receita cambial para ambos. Desta forma, os autores concluem que os dois países deveriam empreender esforços na reativação das cláusulas econômicas do AIC. Nesta mesma linha de análise, Akiyama &

Varangis (1990) projetaram as receitas cambiais acumuladas dos países produtores, de 1990 ao ano 2000, de acordo com as hipóteses de continuidade e de suspensão do AIC, e concluíram que apesar do Brasil ter condições de exportar maiores quantidades, com a eliminação das quotas a sua receita cambial diminuiria 7,1 por cento. O atual Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1992: 2), no entanto, defendia a adesão brasileira aos acordos internacionais em virtude das conseqüências sociais que os preços baixos trazem aos produtores rurais:

"Pois bem, a nossa 'não política' atirando essa massa de pessoas ao desabrigo do 'livre' mercado internacional - controlado por oligopólios - vai piorar ainda mais as condições de vida dos trabalhadores, dos sitiantes, dos pequenos fazendeiros, e as condições de produção da lavoura cafeeira. Neste ritmo far-se-á uma reforma agrária às avessas: a cafeicultura, que ia no caminho da pequena e média propriedade, voltará a ser atividade dos grandes produtores rurais."

Opinião contrária sustentam Caixeta et alii (1991), que ao analisar o comportamento das parcelas de mercado do café brasileiro nas importações de alguns países, nos períodos de vigência e não-vigência do AIC, concluíram que houve uma perda potencial do mercado em relação à exportação de 1953/62, de 6,4 milhões de sacas de 60 kg, em 1963/72 e uma perda de 8,5 milhões de sacas de 60 kg, no período de 1981/85. Diante deste argumento os autores sugerem que o País deveria adotar estratégias agressivas com vistas a conquistar maior participação do mercado. Nos países (Estados Unidos, Canadá, Itália e Reino Unido) que têm preferências por misturas com alta concentração de robusta e não-lavados, a estratégia adotada seria o via concorrência de preços. Nos países (Alemanha, Áustria, Dinamarca e Suíça) que preferem o café colombiano a melhor estratégia seria investir em qualidade. Homem de Melo (1993) confirma as conclusões de Caixeta et alii (1991) argumentando que as principais evidências contrárias ao retorno do Brasil ao AIC são a diminuição da parcela brasileira na produção mundial de café e o declínio, em 26 por cento, nas exportações brasileiras de café no mercado internacional, no período de 1966/87. Moricochi & Martin (1994: 27) afirmam que *"para qualquer tipo de acordo, o máximo que se pode esperar são reduções nas flutuações de preços a curto prazo, nada garantindo que o problema terá solução a longo prazo."*

As perspectivas diferentes destas análises reportam para uma problemática que parece crucial: é possível evitar a queda contínua da participação brasileira no mercado internacional do café sem que isso comprometa as receitas de exportação dos produtores (e do país)? Ou seja o Brasil possui competitividade para implementar as

estratégias sugeridas por Caixeta et alii (1991), de modo que o mercado livre não resulte em queda da lucratividade na lavoura cafeeira?

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

Nos capítulos anteriores foram apresentados a justificativa e os efeitos da regulamentação no sistema cafeeiro interno. Um dos aspectos ressaltados nesta análise foi o resultado positivo da política agrícola implementada pelo IBC. O aumento da utilização de insumos modernos e o redirecionamento das lavouras para áreas mais adequadas a seu cultivo, principalmente na década de 70, implicaram o aumento da produtividade da agricultura cafeeira nacional.

Assim se, por um lado, a política desenvolvida pelo governo resultou na diminuição da participação relativa do café no mercado mundial, por outro, as restrições impostas à cultura cafeeira durante o período de intervenção trouxeram condições à sua recuperação e readaptação. A política de "guarda-chuva" externa possibilitou, então, que os produtores brasileiros se mantivessem em condições de competitividade no mercado internacional. A tabela 4.3 mostra as produtividades, custos de produção e participação no mercado mundial de café por seus principais produtores.

Tabela 4.3 - Custo de Produção (US\$), Produtividade (kg/ha) e Participação no Mercado (%) dos Principais Produtores Mundiais de Café

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

Fonte: OIC e USDA.

Como se pode observar pela tabela 4.3, os dados de custos de produção e produtividade apresentam um desempenho favorável ao Brasil com relação aos seus competidores internacionais.⁹ Mesmo a Colômbia (principal concorrente do Brasil em termos de participação no mercado), apesar de apresentar produtividade maior, possui custos de produção superiores aos da lavoura nacional. No que tange à produtividade, cabe também ressaltar que a sua queda, no Brasil em 1991, não só foi influenciada pelas baixas cotações dos preços internacionais, como teve também o reflexo da política adotada no governo Collor. A escassez de liquidez deixou a cafeeira sem recursos, provocando a diminuição dos investimentos em tratamentos culturais. No entanto, pode-se esperar que com a grande erradicação das lavouras decadentes (nesses últimos 4 anos) e a introdução de novas técnicas de plantio (como o superadensamento) haja um aumento da produtividade e diminuição dos custos de produção na lavoura brasileira nos próximos anos.

⁹ Os dados relativos à produtividade segundo o IBGE, apresentam valores distintos do USDA. Para o ano de 1988 a produtividade da lavoura cafeeira brasileira é de 920 kg/ha e, no de 1991, 991 kg/ha. As discrepâncias entre os dados do USDA (WCS) e do IBGE se devem à metodologia de coleta de dados. Os dados do IBGE, por serem colhidos em ampla pesquisa abrangendo todas as principais regiões produtoras, podem ser considerados mais fidedignos. A coleta de informação da USDA é realizada por apenas um ou dois funcionários desta instituição, que se deslocam pelos vários países produtores. No entanto, por falta de dados de produtividade elaborada por órgãos oficiais de cada país produtor optou-se por utilizar os do USDA para fins de comparação.

Ademais, como defende Homem de Melo (1993), a baixa rentabilidade da cafeicultura após a quebra do AIC também estaria associada à grande defasagem cambial, que deprimiu os preços recebidos pelos produtores neste período, conforme se pode observar pelo gráfico 4.3 (que mostra a evolução da taxa real de câmbio). Como para o produtor brasileiro o preço relevante é em moeda nacional não em dólar, o autor argumenta que se a paridade cambial retornar ao equilíbrio a cafeicultura será mais competitiva. Outro fator que favorece positivamente a rentabilidade dos produtores é o fim de dois impostos: a quota de contribuição e o DRDV (Direitos de Registro de Declaração de Venda), em março de 1990. Sem o encargo destes impostos a remuneração do produtor aumenta substancialmente. Como se observou no capítulo 2, só a quota de contribuição chegava a representar, em média 40 por cento do preço mínimo de registro. Tudo indica que a lavoura cafeeira terá condições de sobreviver com preços menores do que os observados durante o período em que vigorou os AICs.

Gráfico 4.3 - Evolução da Taxa de Câmbio real: Moeda Nacional/Dólar (1985 = 1), 1988 - 1992



Fonte: Conjuntura Econômica.

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

Não é de hoje que se tem sugerido que o Brasil deva adotar uma política de preço de expulsão para retirar do mercado os competidores indesejáveis e/ou aqueles que estão no mercado devido a política de "guarda-chuva" patrocinada pelo Brasil. Com a eliminação destes produtores poderia, então, o Brasil voltar a praticar um preço rentável (preços de exclusão) que não atrairia competidores internacionais.¹⁰

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

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

Argumentos não econômicos, que envolvem as relações entre os países no comércio internacional, podem ser arrolados contra uma política agressiva de preços pelo Brasil. O governo norte-americano e o dos países europeus (incentivados pelas indústrias locais) em oposição a uma política de preços de expulsão, poderiam adotar retaliações comerciais e/ou passar a subsidiar a produção de café da Colômbia e países vizinhos, com o argumento de combate ao narcotráfico, no caso dos EUA, e os países

¹⁰ Está se usando preço de expulsão conforme definição de Labini (1986) na qual a empresa que tem condições de fixar o preço decide fazê-lo a um nível inferior ao custo direto das empresas que quer expulsar do mercado. O preço de exclusão é fixado de forma a impedir a entrada de novas firmas no mercado, isto é, a um nível inferior ao que garanta a estas empresas uma taxa mínima de lucro.

européus agiriam em ajuda a suas ex-colônias. Mesmo que isso não ocorra, as associações locais dos países produtores podem manter, mediante subsídios internos (ou ajuda externa), a produção por períodos de baixas cotações, como foi observado na Colômbia, durante estes últimos anos.¹¹

Atualmente, com a tendência de formação de blocos econômicos, as relações comerciais entre os países passam a privilegiar os parceiros integrantes à sua comunidade comercial. Por exemplo, com o NAFTA o México se torna um parceiro comercial preferencial dos Estados Unidos. Além disso, outras razões políticas, como o combate ao tráfico de drogas, conduzem a uma política de privilégios comerciais. Desde novembro de 1991 a Colômbia, o Equador, o Peru e a Bolívia foram isentos das tarifas de importação de café pela Comunidade Econômica Européia visando aumentar os seus esforços no combate ao narcotráfico.¹² Outros objetivos, também políticos como de ajuda econômica a ex-colônias, justificam a proximidade comercial entre os países africanos e europeus.

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

Como foi apresentado no capítulo 3, as margens de lucros destas empresas crescem com a queda das cotações internacionais, uma vez que elas não têm repassado para o consumidor a baixa dos preços do café no mercado internacional. O interesse da indústria torrefadora em firmar acordos como nos períodos anteriores se explica pela grande concentração da produção nas mãos de poucos produtores (principalmente o Brasil), o que a deixava muito susceptível ao comportamento oscilatório da oferta. Com o acordo havia um maior controle da produção porque, mesmo com preços superiores a média, a política de retenção de estoques garantia uma certa estabilidade do mercado quando ocorriam crises de oferta.¹³ Com a disseminação da cultura em várias regiões, a probabilidade de surgimento de grandes crises de oferta vai se

¹¹ Em 1989, a Federação Nacional dos Cafeicultores da Colômbia estava subsidiando os produtores em US\$ 17,18 a sacas de 60 kg.

¹² A taxação imposta ao Brasil é de 4 por cento para o café verde e de 9 por cento para o café solúvel.

¹³ Segundo Akiyama & Varangis (1990), apesar da seca de 1985 ter reduzido a produção brasileira em quase um terço, o sistema de quotas do AIC produziu um forte efeito estabilizador nos preços internacionais do café, justamente pela liberação dos estoques internacionais.

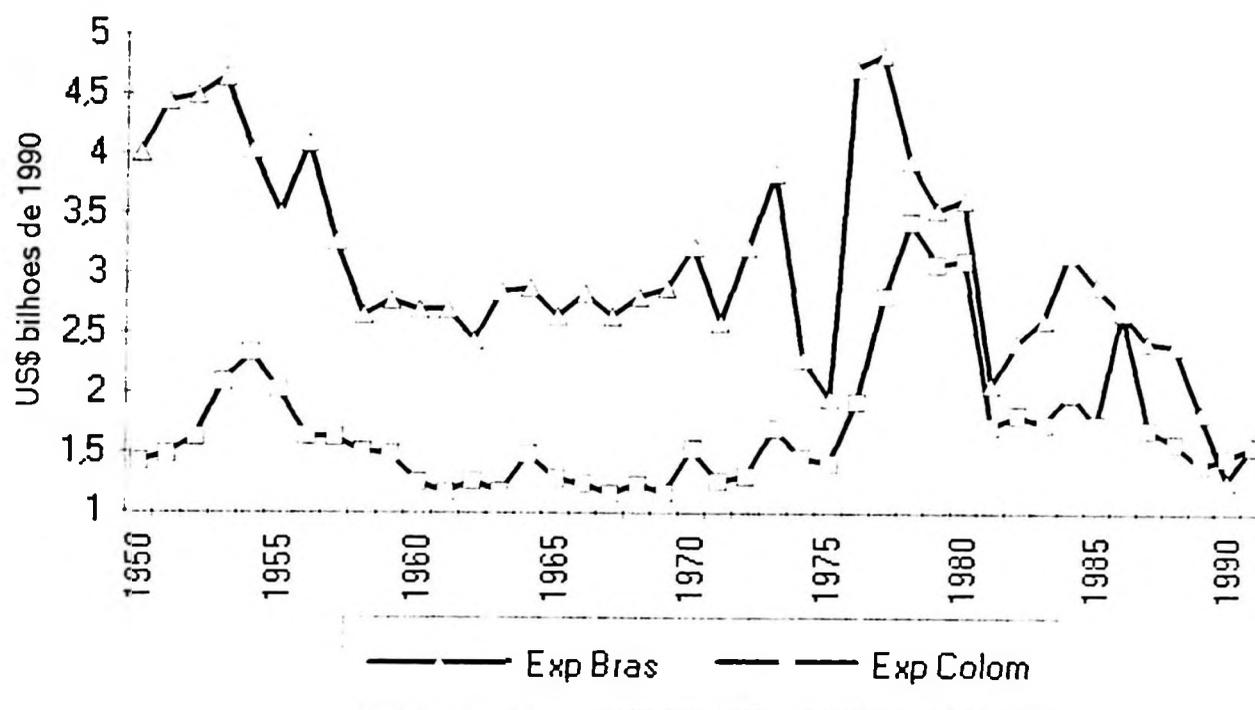
reduzindo o que torna mais interessante para as grandes torrefadoras o mercado livre e preços concorrenciais. Esta pode ser uma das razões a explicar porque em setembro de 1993 os Estados Unidos formalizaram sua saída da OIC.

Os impasses que surgiram no âmbito da OIC e que inviabilizaram a assinatura do AIC com relação às cláusulas econômicas, como o princípio da seletividade, deixa claro que o cenário que se apresenta sugere um novo padrão de concorrência no mercado cafeeiro: a segmentação do mercado. O café foi sempre considerado uma *commodity* agrícola, um produto padronizado com suas cotações definidas nas bolsas de mercadorias internacionais. Com a tendência da segmentação do mercado, a matéria-prima deve passar a atender especificações cada vez mais variadas para compor diversos *blends* produzidos pelas indústrias torrefadoras (Farina, 1994a). Como foi discutido no capítulo 3, a regulamentação foi responsável pelo desestímulo à produção de bebidas finas, uma vez que os diferenciais de preços de garantia entre os tipos de café foram se reduzindo, chegando a se igualar em determinados períodos. Com a política do IBC, tornava-se mais interessante colher e vender um produto de baixa qualidade.

A consequência desta política repercutiu de modo negativo no valor das exportações brasileiras de café comparativamente com as exportações colombianas. O sistema produtivo colombiano, por meio da Federação Nacional de Cafeicultores (FNC), a agência reguladora (e coordenadora do sistema agroindustrial) desse país, induziu ao investimento na produção de cafês finos como também empreendeu uma grande campanha de marketing internacional influenciando o consumidor sobre a superioridade do café suave. A diferença de política brasileira e colombiana está no fato de que, apesar de as proporções entre as quantidades exportadas continuarem praticamente inalteradas, nessa última década, o valor das exportações de café da Colômbia apresenta um grande crescimento, enquanto que a nacional decaiu no decorrer dos anos. O consumidor, associando o produto à região produtora, leva o país produtor a aumentar seu poder de monopólio ampliando, por conseguinte, o seu poder de barganha. Em 1990 o Brasil exportou 17,78 milhões de sacas e a Colômbia 12,27. No entanto, em termos de valor, a exportação brasileira ficou com 16,47 por cento da participação mundial e a colombiana com 21,62 por cento. A relação entre os preços do café colombiano e brasileiro pode ser observada pelo gráfico 4.4.¹⁴

¹⁴ Optou-se por fazer a comparação dos valores das exportações dos dois países para captar dois aspectos: o crescimento valor das exportações da Colômbia, ao longo do tempo, decorrente do aumento da participação física no mercado; e o crescimento devido ao aumento do preços do café colombiano em relação aos do Brasil. A comparação das cotações de preços no mercado internacional não seria um bom indicador, uma vez que a partir de 60 e até 1985 tanto o Brasil como

Gráfico 4.4 - Evolução do Valor das Exportações de Café Brasil e Colômbia (US\$ bilhões 1990), 1950 - 1991



Fonte: Bacha (1992, apêndice estatístico).

Segundo os critérios de avaliação dos consumidores internacionais, o café brasileiro é de baixa qualidade, apesar de o Brasil ter condições de produzir cafês finos. Na verdade, o Brasil é o único produtor que tem condições de oferecer ao mercado uma ampla variedade de cafês: bebidas finas (de duro para melhor) produzidas em amplas faixas do Sul de Minas, Alto Paranaíba, Triângulo Mineiro, Noroeste de São Paulo; bebidas duras em regiões de São Paulo e Paraná; cafês riado e rio, em outras regiões; e café conilon (robusta) no Espírito Santo.¹⁵ A política nacional de tratar as diferentes cadeias que compõem o sistema cafeeiro de uma forma

a Colômbia passaram a comercializar seus cafês por meio de um mecanismo de contratos com as firmas importadoras às quais concediam descontos sobre os preços cotados internacionalmente.

¹⁵ A qualidade do café brasileiro, em algumas regiões, é reconhecida pelas indústrias internacionais, tanto que a principal empresa produtora de café expresso de alta qualidade, Illy Cafè, confecciona o seu *blend* com 55 por cento de café brasileiro do cerrado de Minas Gerais. Anualmente a Illy Cafè promove um concurso de qualidade no qual os produtores vencedores além do prêmio em dinheiro, adquirem o direito de fornecer seu café para a empresa naquele ano (que paga entre 20 a 40 por cento acima das cotações praticadas no mercado de cafês finos). No entanto, quando inquirido a respeito de se na embalagem do café da Illy constava a origem da matéria-prima, como costuma constar nas embalagens estrangeiras quando o produto é produzido com cafês suaves, o Sr. Ernesto Illy, presidente da Illy Cafè, respondeu: "*Não, não somos nós que teremos que reverter a imagem negativa do café brasileiro*" (Ciclo de Seminário PENSA - FEA/USP, 1993).

unificada prejudicou a dinâmica daquelas que poderiam ter investido na oferta de cafés finos de alta qualidade, a preços elevados. Em vista, portanto, da característica da cafeicultura brasileira, diferentes cadeias produtivas, com enfoques distintos de competitividade, podem se formar no Brasil: as que competiriam por alta qualidade, como o Triângulo Mineiro; aquelas que possuem melhor produtividade, mas café de qualidade inferior, competiriam por preço, como o Paraná e o Espírito Santo; e as que produzem café de boa qualidade e preços médios, como São Paulo, por exemplo.

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

4.2.2 Os novos arranjos institucionais e as organizações de interesses privados

Durante a gestão do IBC, o planejamento da atividade cafeeira estava nas mãos do Estado, cuja coordenação procurava atingir objetivos macroeconômicos. A regulamentação estava associada à concepção de que o Estado (Desenvolvimentista) deveria administrar e distribuir os recursos da sociedade para contribuir com o crescimento econômico do país. Além disso, a relação entre Estado e setor privado implicava a necessidade de formas negociadas de regulamentação, contemplando também as demandas de cada segmentos em particular. Portanto, a intervenção previa regras e procedimentos que diminuíam as incertezas e riscos, facilitando as decisões e resolvendo as disputas entre as partes. Esta interação de interesses possibilitou que a regulamentação não fosse colocada em questão durante quase três décadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tudo indica que as principais tarefas destinadas ao CBC serão as ligadas às questões de negociações internacionais e da valorização do café brasileiro, em âmbito internacional. Ou seja, ações que contemplem os interesses de todos os segmentos produtivos do sistema cafeeiro nacional. Esta conclusão baseia-se em especulações que se pôde visualizar a partir dos acontecimentos climáticos de 1994. Com a elevação de preços, a união dos diversos segmentos no sentido de empreender uma política para minimizar os prejuízos da lavoura deixou de ter sentido, e os conflitos entre os produtores que desejam aproveitar os preços altos no mercado e as indústrias que se sentem penalizadas pelo aumento da matéria-prima se tornaram latentes. Percebe-se, então, que o CBC como uma entidade que agrega segmentos assimétricos da agroindústria cafeeira esbarra com a dificuldade de chegar a um consenso que contemple as demandas particulares de cada um dos segmentos.

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

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

Conclusão

Este trabalho procurou identificar a racionalidade econômica que embasou o processo de regulamentação e desregulamentação do sistema agroindustrial do café, sob a ótica do produtor líder. O exame da literatura revelou um elenco de enfoques distintos que, ao serem discutidos à luz da experiência do agronegócio do café, se mostraram incapazes de explicar, de maneira isolada, o processo de intervenção do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo, cada um desses enfoques aplica-se a momentos específicos do processo de regulamentação. Isto é, todos explicam alguma coisa e nenhum explica o processo global.

A partir da análise da história da regulamentação no mercado cafeeiro pode-se distinguir três períodos: o primeiro, dos primórdios da intervenção até 1930, em que a motivação econômica para a regulamentação se assentou na ação do Estado, no sentido de solucionar as crises de superprodução que, periodicamente, acometiam a lavoura cafeeira. Considerando a importância estratégica do setor e a dependência econômica do País em relação ao café, a defesa deste produto tornou-se uma questão de sobrevivência do próprio aparelho estatal.

No segundo momento, de 1930 a 1950, observa-se uma importante mudança com respeito à atuação do Estado nos negócios cafeeiros. No lugar de intervenções esporádicas, respondendo aos momentos de crise, a regulamentação passa a atuar sistematicamente na manutenção da estabilidade de preços. O Estado, por meio do DNC, autarquia criada para gerir os negócios cafeeiros, passou a controlar diretamente o processo de tomada de decisão, afastando o setor privado do comando das deliberações das políticas cafeeiras. A motivação econômica da intervenção, nesse período, se apoiava numa ação pragmática, uma vez que não restava outra alternativa ao País porquanto o produto ainda era fundamental para o equilíbrio de setor externo.

Finalmente, de 1951 a 1989, a regulamentação assume um caráter harmônico, que compatibilizou o interesse privado na acumulação de capital e do Estado na implementação de políticas de substituição de importações. A funcionalidade da regulamentação neste período pode ser observada pela transferência de parte dos lucros (da política de valorização) do setor privado para o governo, por meio da quota de contribuição, e pela política cambial que ao valorizar a moeda

nacional proporcionava subsídios do setor exportador para a indústria, principalmente na compra de bens de capital. Foi o surgimento de uma quase-renda, fruto da regulamentação, que tornou possível a conciliação de interesses. O setor privado delegava ao Estado o seu direito de efetivar livremente os seus negócios, com a garantia de que os seus lucros seriam maiores do que o do mercado concorrencial.

Desta forma, a experiência da regulamentação no mercado cafeeiro, ao longo de quase um século, descartou a teoria da regulamentação por interesse público. A regulamentação não surgiu para eliminar as ineficiências engendradas pela competição predatória, mas para se aproveitar de uma situação de quase-monopólio que o País dispunha no mercado internacional, fixando os preços acima da média concorrencial.

A teoria da regulamentação por ação de grupos de interesse também foi rejeitada, uma vez que se observou que as articulações entre o setor privado e o Estado não corroboram os enfoques: da captura da regulamentação pelo setor privado (Stigler, 1988); da captura da regulamentação pelas agências reguladoras (Noll, 1989, 1989a); e da disputa entre os grupos de interesses conflitantes (Peltzman, 1989 e Becker, 1988). A regulamentação demonstrou que embora os formuladores da política cafeeira tenham implementado ações que visavam assegurar posições estáveis e lucros de monopólio (cartelização do mercado), estas políticas se mostraram eficientes na busca de objetivos macroeconômicos. A ênfase dos aspectos microeconômicos destes modelos não permite entender a *rationale* do Estado brasileiro em empreender políticas comprometidas com uma estratégia de industrialização da economia.

Naturalmente, estas hipóteses não invalidam a utilização de algumas propostas desta teoria, que tornaram mais claro o entendimento de certos períodos. Por exemplo, a abordagem teórica de Stigler (1989) é útil para se compreender a adoção das políticas na Primeira República. Já o enfoque teórico de Noll (1989a) é aplicável a períodos em que a regulamentação entra em crise, especialmente no fim do DNC e do IBC.

Por fim, saindo do *mainstream* da literatura neoclássica, a teoria neocorporativista apresenta um avanço na investigação das relações entre Estado e setor privado e abre a possibilidade de se compreender o caráter funcional da interação entre grupos de interesse e o Estado. No entanto, nesta vertente de interpretação, a ação do Estado se manifestaria essencialmente de duas formas: ora disciplinando e

ordenando os mercados no sentido de dar respaldo aos pactos associativistas, ora controlando diretamente os processos de decisões das associações (falso corporativismo). A funcionalidade das relações neocorporativistas estaria relacionada principalmente à capacidade de assegurar orientação para as tomadas de decisões de investimento no longo prazo e pela geração de externalidades positivas (bens públicos e coletivos).

Neste sentido, a teoria neocorporativista traz uma contribuição para o entendimento dos arranjos institucionais que começam a se formar após a desregulamentação, mas não permite explicar a atuação do Estado durante o período em que a regulamentação vigorou no sistema cafeeiro. Observa-se que é nas sociedades em desenvolvimento as funções do Estado se tornam mais complexas, à medida que este deve ser agente promotor e ator de desenvolvimento e de transformação social. A intencionalidade da implementação do projeto de industrialização, no qual o setor cafeeiro assumia o papel de principal gerador de divisas, esteve presente em toda a análise da regulamentação do mercado cafeeiro. Além disso, a necessidade de dar consistência à política de valorização transformou a natureza da intervenção, pois o Estado não só sinalizava e respaldava as relações entre os agentes do sistema cafeeiro como passou a coordenar todos os seus segmentos. A constatação de que os efeitos da política de valorização resultavam em reações não desejáveis em outros segmentos produtivos da cadeia café, que acabavam por comprometer o próprio sucesso desta política, levou os formuladores da política econômica a agir sobre os demais segmentos e, involuntariamente, tratar o negócio café sistemicamente.

É a partir da visão sistêmica que se pode também entender porque o Estado brasileiro procurou implementar os acordos internacionais do café. Ou seja, com a estratégia de controlar toda a oferta de café no mercado internacional, tentando evitar que os lucros de monopólio induzissem ao aumento da produção dos países rivais, o Brasil patrocinou os acordos internacionais.

Quanto às conseqüências da regulamentação, evidenciou-se o seu limite e o poder da dinâmica das firmas individuais. Por possuir um caráter contraditório, a regulamentação, ao manter valorizados os preços, atraiu novas firmas, tanto no âmbito nacional como no externo, colocando em xeque a própria política. Os aumentos de produção na década de 80 acabaram provocando conflitos entre os produtores

desejosos de aumentar sua participação no mercado e entre estes e os países consumidores, contrários a continuar adquirindo o café a preços de monopólio num mercado de oferta folgada.

Assim, consistente com o objetivo geral de valorização do café, a regulamentação resultou em conseqüências diversas em cada segmento do sistema cafeeiro nacional:

a. na produção rural, na década de 60 e 70, a população cafeeira foi reduzida e apresentou um sensível aumento de produtividade, que se deve, em grande parte, a uma série de programas implementados pelo GERCA, que visavam orientar tecnicamente o plantio, direcionando-o para áreas mais adequadas;

b. no segmento industrial, a indústria de torrefação e moagem entrou nos objetivos da política cafeeira indiretamente, pois o desejo de aumentar o consumo de café, na década de 60, implicou a institucionalização do subsídio às firmas torrefadoras. Após este período, as firmas torrefadoras continuaram objeto de políticas, porém estas regulamentações estavam mais ligadas às estratégias do governo no combate à inflação e às demandas do próprio setor em manter posições competitivas vantajosas. Como resultado, pode-se dizer que o desempenho destas firmas no mercado foi comprometido, uma vez que as políticas desincentivavam os investimentos: a indústria do café solúvel, por sua vez, foi implantada por decreto e teve como motivação o excesso de oferta de café verde não comercializável, nos estoques do governo. Seu desenvolvimento e desempenho estiveram sempre determinados pela aquisição de matéria-prima subsidiada e da política de valorização, que tornava o solúvel brasileiro mais competitivo que o café robusta (matéria-prima do solúvel).

c. o consumo de café no Brasil, no decorrer da década de 60, apresentou um crescimento surpreendente devido ao incentivo da política governamental (Campanha para o Aumento do Consumo Interno do Café). Já na década de 70 e, principalmente, na de 80, observa-se o decréscimo do consumo per capita de café no Brasil. A queda do consumo no mercado nacional se deve em grande parte a dois fatores: ao aumento real de preços no mercado interno (com o fim do subsídio) e às mudanças nos padrões alimentares (em parte devido ao crescimento do consumo de outras bebidas e em parte associada à deterioração da qualidade do café consumido no mercado nacional); no mercado internacional, as mesmas tendências foram observadas: queda do consumo

per capita (principalmente dos EUA, o mais importante consumidor mundial), aliadas também aos aumentos dos preços no mercado internacional e a mudanças nos hábitos dos consumidores.

Como resultado geral pode-se dizer que a regulamentação obteve sucesso com relação aos seus objetivos, pois mediante a coordenação, o parque cafeeiro foi reduzido com aumento de produtividade, e o consumo foi incentivado no momento em que havia excesso de oferta, diminuindo, portanto, o carregamento de estoques por parte do IBC. Desta forma, diminuindo o custo com a política cafeeira internamente e perseguindo os objetivos de sustentação dos preços do café no mercado internacional, a valorização propiciou que se viabilizasse a implementação do projeto desenvolvimentista.

Entretanto, provocou distorções em toda a cadeia produtiva: descapitalização e baixa produtividade na cafeicultura, excesso de capacidade e obsolescência na indústria de torrefação e moagem e de solúvel, e deterioração tanto da imagem externa quanto interna do café brasileiro. Com a desregulamentação, os efeitos das políticas do Estado sobre cada um dos segmentos da agroindústria do café se tornaram aparentes e devem ser equacionados de maneira sistêmica na busca da eficiência econômica da cadeia cafeeira e não mais na busca de eficiência macroeconômica.

Como foi observado, embora se disponha de poucos dados comparativos entre as lavouras dos outros países, a política do IBC teve seus aspectos positivos em termos de produtividade e custo de produção. No entanto, ficou claro que a política do IBC considerava a produção rural de café como um único sistema agroindustrial, enquanto uma das mais importantes características da lavoura cafeeira é justamente possuir a vantagem de ser o único país que consegue produzir uma ampla variedade de cafês de diversos tipos: existe no Brasil mais de uma cadeia produtora de café. O erro da política governamental foi em não obter vantagens comparativas na comercialização do café, adotando distintas estratégias em cada região. A desregulamentação, por outro lado, está permitindo que as cadeias produtivas com dinâmicas variadas adotem estratégias apropriadas a cada característica de sua produção. Algumas concentradas na oferta de cafês de alta qualidade a preços elevados, outras oferecendo cafês de qualidade inferior, mas a baixos preços. As cooperativas de regiões que produzem cafês finos, nestes últimos anos, passaram a induzir os produtores a investir em qualidade. Na região do cerrado, por exemplo, os produtores organizados em oito

associações que abrangem 45 municípios do Triângulo Mineiro lançaram uma marca própria: Café do Cerrado, com nove padrões de bebidas. Investiram na compra de novos processos de colheita e passaram a comercializar diretamente com importadores e torrefadores estrangeiros. Em regiões, como no Paraná em que a produção do café compete muito mais por preço, pois produz bebida dura, as cooperativas, assessoradas pelo IAPAR (Instituto Agrônomo do Paraná) têm incentivado a introdução do superadensamento. No Espírito Santo, a Coabriel (Cooperativa Agrária dos Cafeicultores de São Gabriel) tornou-se o centro irradiador de tecnologia para o aumento da produtividade do conilon (matéria-prima do café solúvel), que compete também, essencialmente, por preço.

Com relação ao segmento industrial interno, a indústria de torrefação e moagem deve passar por uma grande reestruturação, na qual a principal tendência será a do aumento do número de firmas, devido ao fim das restrições institucionais à entrada, seguido de um processo de concentração. Como se observou, a concorrência predatória, decorrente do excesso de capacidade ociosa da indústria, tem dificultado a lucratividade das empresas do setor, o que deve provocar a saída das empresas menos capitalizadas. A liberdade de preço está tornando viável o engajamento das firmas em competição por segmentação e diferenciação, provocando reflexos também na área de distribuição (aberturas de *coffee-shops* e lojas de artigos de café). O segmento do solúvel, que depende mais da dinâmica do comércio internacional, provavelmente tenderá a expandir suas vendas para novos mercados, principalmente do leste europeu, tentando comercializar o produto embalado, e no mercado interno a concorrência deve ser ampliada com o surgimento de novas marcas.

Todavia, estas estratégias, que começam a ser delineadas após a desregulamentação, remetem à questão do Estado neste novo contexto. Fica evidente que com a diminuição da participação do café na economia nacional reduz-se o interesse do Estado no setor. Não há mais sentido em pensar o café em termos de estratégias de política macroeconômicas, prioritariamente, o que possibilita a ação de estratégias ligadas aos interesses particulares dos segmentos cafeeiros. Esta conclusão implica que um novo arranjo institucional definirá as relações entre o Estado e o setor privado. Como a política cafeeira não está mais previamente determinada, assumem importância as organizações de interesses privados, que passarão a desempenhar a função de dialogar e negociar com o Estado para o estabelecimento de acordos e decisões setoriais. Neste processo, o poder de barganha de cada segmento (produtor,

torrador e exportador) e os ajustes dos conflitos e interesses definiriam as políticas relacionadas ao setor. Conseqüentemente, a decisão do Brasil em aderir a acordos internacionais vai depender muito mais da conjuntura e dos *lobbies* dos setores interessados do que das estratégias de políticas governamentais. A adesão à APPC, por exemplo, surgiu da pressão dos produtores, que naturalmente acabou trazendo como consequência a criação do DENAC para administrar a retenção. A decisão do governo em liberar os estoques públicos de café para o mercado interno surgiu da pressão do segmento industrial que após a retenção e as geadas de 1994 apresentou um aumento substancial no custo de produção. Convém, no entanto, ressaltar que embora o setor não detenha a importância que desempenhava nas décadas passadas, ainda hoje é um setor representativo e as políticas adotadas também são ponderadas pelas externalidades positivas que geram ao Estado. A à APPC repercute no aumento das receitas de exportação do café, e os leilões dos estoques de café contribuem para não pressionar o índice inflacionário.

Tudo indica, portanto, que no novo cenário que se desenha para o mercado cafeeiro as associações de interesses passarão a interagir intensamente com o Estado num esforço para definir políticas negociadas para o setor.

BIBLIOGRAFIA

- ABIC (1992). "Estudo para Melhorar o Posicionamento do Café junto aos Supermercados". Rio de Janeiro: ABIC, mimeo.
- ABICS (1989). "O Papel do Café Solúvel na Abertura de Mercados Novos para o Café Verde". *Informativo do Diretor Executivo*, São Paulo: ABICS, mimeo.
- ABREU, M. P. (1990). "Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945". In M. P. ABREU (org.), *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campos, p. 73-104.
- AKIYAMA, T. & VARANGIS, P. N. (1990). "The Impact of the International Coffee Agreement on Producing Countries". *The World Bank Economic Review*, vol. 4, nº 2, p. 157-173.
- AURELIANO, L. M (1981). *No Limiar da Industrialização*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- BACHA, C. J. C. (1988). *Evolução Recente da Cafeicultura Mineira: Determinantes e Impactos*. (Tese de Doutorado), São Paulo: FEA-USP.
- BACHA, E. L. (1970). "Análise Econométrica do Mercado Internacional do Café e da Política Brasileira de Preços". *Ensaio Econômico da EPGE*, nº 2, Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.
- (1992). "Política Brasileira do Café". In Marcellino Martins & Johnston Exportadores Ltda, (eds.), *150 Anos de Café*. Rio de Janeiro, p.15-122.
- BARAN, P. & SWEEZY, P. M. (1966). *Capitalismo Monopolista: Ensaio sobre a Ordem Econômica e Social Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BECKER, G. S. (1988). "Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Cost". In G. J. STIGLER (ed.), *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, p. 85-105.
- BERTONE, M. V. F. (1992). *Anotações sobre o Acordo Internacional do Café*. Garça: Edição Garcafé, mimeo.

- BORGES, C. (1992). "Estudo Mostra que a Indústria Lucrou com a Ruptura do Acordo Internacional". *Gazeta Mercantil*, p.19, 28 de novembro.
- BRASIL-IBC (1978). Ministério da Indústria e do Comércio. Instituto Brasileiro do Café (IBC). "A Capacidade Produtiva da Indústria de Torrefação e Moagem de Café". Rio de Janeiro: IBC, Diretoria de Consumo Interno.
- . (1973). Ministério da Indústria e do Comércio. Instituto Brasileiro do Café (IBC). "Café: Cooperação Internacional dos Produtores". Rio de Janeiro: IBC.
- . (1972). Ministério da Indústria e do Comércio. Instituto Brasileiro do Café (IBC). "Ensaio sobre Café e Desenvolvimento", Rio de Janeiro: IBC.
- BUCHANAN, J. M. (1975). "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory". *American Economic Review*, vol. 65, nº 2, p. 225 - 229, May.
- CBC (Comitê Brasileiro do Café) (sd). "Diagnóstico da Qualidade e Produtividade do Agronegócios Café no Brasil". *Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade*, sl: CBC.
- CAIXETA, G. Z. et alii (1991). "Efeitos do Acordo Internacional sobre a Participação Brasileira em Mercados Importadores de Café". *Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Campinas, p. 345-371.
- CARDOSO, F. H. (1992). "Café sem Escândalos". *Folha de São Paulo*, p. 2, Caderno 1, 6 de fevereiro.
- CARVALHO, A. P. (1986). Estudos dos Instrumentos Técnicos da Política Cafeteira no período de 1972 a 1982. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: PUC.
- CARVALHO FILHO, J. J. (1972). Política Cafeteira do Brasil: seus Instrumentos, 1961-1971. (Tese de Doutorado). São Paulo: USP-IPE.
- CHEUNG, S. N. S. (1992). "On the New Institutional Economics". In S. N. S. CHEUNG, *Contract Economics*, Blackwell/Lars Werin and Hans Wijkander, p. 48-73.
- CONGRESSO MUNDIAL DE CAFÉ (1954). Ministério da Indústria e do Comércio. Instituto Brasileiro do Café. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro do Café (IBC).
- COOTER, R. D. (1987). "Coase Theorem". In J. EATWELL. (ed.), *The Palgrave. A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, p. 457-459.

- CORREA, O. (1992). "O Acordo no Centro do Ringue". (Entrevista). *Revista do Café*, p. 6 - 9, jan-fev.
- DAVIRON, B. & LERIN, F. (1990). *Le Café*. Paris: Economica.
- DAVIS, J. M. & GOLDBERG, R. A. (1957). *A Concept of Agribusiness*. Boston: Harvard University.
- DELFIN NETTO, A. (1973). "O Problema do Café no Brasil" in Brasil. Instituto Brasileiro do café, *Ensaio sobre o Café e Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro: IBC, p. 41-160.
- . & PINTO, C. A. A. (1973). "O Café do Brasil: 20 anos de substituição no mercado". In Brasil. Instituto Brasileiro do café, *Ensaio sobre o Café e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: IBC, p. 299-340.
- DIXIT, A. (1982). Imperfect Competition and Public Policy: Recent Developments in Oligopoly Theory. *American Economic Review*, vol. 72, nº 2, p. 10 - 17. May.
- DÓRIA, J. O. A. (1977). *Agro-indústria do Café*. Ministério da Indústria e do Comércio. Instituto Brasileiro do Café. Rio de Janeiro: IBC.
- DUQUE, H. (1976). *A Luta pela Modernização da Economia Cafeeira: Assim Agem as Multinacionais*. São Paulo: Alfa-Omega.
- DRAIBE, S. M. (1985). *Rumos e Metamorfoses: um Estudo sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- EUROMONITOR (1990). "Hot Drinks in Europe". Market Research Europe. *Euromonitor*, vol. 22, p. 1 - 9. February.
- . (1991). "Coffee". Market Research Europe. *Euromonitor*, vol. 32, p. 43 - 55. December.
- FARINA, E. M. M. Q. (1994). "Challenges to the Coordination of the Brazilian Coffee Agribusiness". *Agribusiness*, vol. 10, nº 6, p. 451- 458.
- . (1994a). "Tendências do Agribusiness: Commodities ou Especialidades?". São Paulo: *Informações FIPE*, nº 168, p. 9 - 11, setembro.

- . & Zylbersztajn, D (1994). "Competitividade e Organização das Cadeias Agroindustriais". São Paulo: *PENSA-USP*, (mimeo).
- FARINA, E. M. M. Q & Zylbersztajn, D. (1991). "Relações Tecnológicas e Organização dos Mercados no Sistema Agroindustrial de Brasileiro". *Série Temas para Discussão*, São Paulo: Pensa, nº 1.
- FAUSTO, B. (1975). "Expansão do Café e Política Cafeeira". In B. FAUSTO (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*, São Paulo: Difel.
- FERGUSON, C. E. (1980). *Microeconomia*. 3ª ed. A. G. Barbassa & A. P. Brandão (trads.). Rio de Janeiro: Forense - Universitária.
- FERRAZ JÚNIOR, T. S. (1985). "Fundamentos e Limites Constitucionais da Intervenção do Estado no Domínio Econômico". In A. FERREIRA FILHO et alii, *A Intervenção do Estado na Economia: o Caso Café*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, p. 67-83.
- FERREIRA FILHO, J. B. S. (1993). "As Origens da Crise e o Futuro da Cafeicultura Brasileira e Mundial: de Onde Viemos para Onde Vamos?" *Preços Agrícolas*, nº 77, p. 4-9, março.
- FONSECA, M. A. S. (1974). Retorno Social aos Investimentos com Pesquisa em Café. (Dissertação de Mestrado), Piracicaba: ESALQ-USP.
- FURTADO, C. (1968). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional.
- FRIEDMAN, M. (1977). *Capitalismo e Liberdade*. L. Carli (trad.). São Paulo: Artenova.
- FRITSCH, W. (1989). "Apogeu e Crise na Primeira República: 1900-1930". In M. P. ABREU (org.), *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana*. Rio de Janeiro: Campos, p 31-72.
- GEER, T. (1971). *The World Coffee Economy and Stabilization Schemes*. Nova York: Dunellen Publishing Co.
- GIORDANO & SAES (1992). "O Acordo Internacional do Café e o Princípio da Seletividade". *Conjuntura Alimentos*, vol. 4, nº4, p. 34-36, dezembro.
- GREER, D. F. (1992). *Industrial Organization and Public Policy*. 3ª ed. New York: Maxmillan International Editions.

- GUARNIERI, L. (1979). *Alguns Aspectos Sócio-Econômicos do Planejamento na Cafeicultura*. (Dissertação de Mestrado), Campinas: Unicamp.
- (1987). "Política Agrícola do Café". *Curso de Política Agrícola*. Brasília: CENDEC.
- HAEBERLIN, I. B et al.(1993). "Análise do Impacto do Rompimento do Acordo Internacional do Café sobre o Brasil e a Colômbia". *Revista de Economia e Sociologia Rural* 31, nº1, p. 9 - 22, jan-mar.
- HICKMAMM, E. (1980). *Optimal Trade Policy for a Country with Market Power: the case of Brazil's Coffee*. (Thesis PHD), Urbana: Illinois University.
- HOLLOWAY, T. H. (1978). *Vida e Morte do Convênio de Taubaté: a Primeira Valorização do Café*. M. Doctors (trad.), Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOMEM DE MELO, F. (1991). "A Ilusão do Acordo Internacional". *Conjuntura Econômica*, vol. 45, nº 10, p.122 - 123, outubro.
- (1993). "Café brasileiro: Não a um Novo Acordo Internacional". *Revista de Economia Política*, vol. 13, nº 4, p. 37 - 46, out-dez.
- INTERSCIENCE (1991). "Projeto Futuro: apresentação de resultados". *Interscience*, mimeo.
- JORNAL DO CAFE (1994). "As propostas de Celsius Lodder para a OIC". *Jornal do Café*, nº 39, p.3, outubro.
- JOSKOW, P. L. & ROSE, N. (1989). "The Effects of Economic Regulation" In S. SCHMALENSEE & R. D. WILLING (eds.), *Handbook of Industrial Organization*. Volume II. Elsevier Science Publishers, p.1450-1498.
- KAGEYAMA, A. et alii (1987). *O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: do Complexo Rural ao Complexo Agroindustrial*. Campinas: UNICAMP, (mimeo).
- LABINI, P. S. (1986). *Oligopólio e Progresso Técnico*. Trad V. C. Salles (trad.), 2º ed. *Os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural.
- LANDIM, J.F.P. (1985). "Notas sobre um Modelo de Intervencionismo Estatal na Economia: a 'quota de contribuição' do café". In A. FERREIRA FILHO et al., *A Intervenção do Estado na Economia: o Caso do Café*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 17-28.

- LAPA, J. R. A. (1983). "A Economia Cafeeira". In *Tudo é História*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- LEVINE, M. F. (1989). "Comments and Discussion: The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". *Brooking Paper on Economic Activity*, Chicago, number special, p 42-48.
- LIMA, S. A. (1992). "Lembranças de Berners Street". *Revista do Café*, p. 10 -13, jan-fev.
- LOVE, J. (1982). *A Locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937*. V. A. C. Silva (trad.), Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARINHO, A. (1993). *Análise Histórica e Econométrica dos Acordos Internacionais do Café*. (Dissertação de Mestrado), Rio de Janeiro: EPGE/FGV.
- MARQUES, S. A. (1984). *O Consumo do Café no Brasil, 1960-1981*. (Dissertação de Mestrado), São Paulo: FEA-USP.
- MELLO, J. M. C. (1986). *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense.
- MORICOCCHI & MARTIN (1994). "Acordos Internacionais e Mercado de Café". *Informações Econômicas*, vol. 24, nº 7, p. 17 - 29, jul.
- MULLER, G. (1989). "Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária". *Estudos Rurais 10*. São Paulo: HUCITEC.
- NOLL, R. G. (1989). "Comments and Discussion: The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". *Brooking Paper on Economic Activity*, Chicago, number special, p. 48-59.
- (1989a). "Economic Perspectives on the Politics of Regulation". S. SCHMALENSEE & R. D. WILLING (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Volume II, Elsevier Science Publishers, p.1254-1287.
- OSÓRIO, J. (1962). "Café e Planos de Desenvolvimento Econômico". *Curso de Economia Cafeeira* (Tomo II), Rio de Janeiro: IBC.
- PELAEZ, C. M. (1973). "O Acordo Internacional de Café e o Café Brasileiro durante a II Guerra Mundial". In Brasil, Instituto Brasileiro do café, *Ensaio sobre o Café e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: IBC, p. 265-298.

- PELTZMAN, S. (1989). "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". In *Brooking Paper on Economic Activity*, Chicago, number special, p.1-41.
- (1988). "The Growth of Government". In G. J. STIGLER (ed.), *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- PORTILLO, L. (1993). "El Convenio Internacional del Café y la Crise del Mercado", *Comércio Exterior*, p. 378-391, abril.
- PRADO, S. P. A. (1956). *Dez Anos na Política do Café (1945-1955)*. São Paulo: Editora Jornal dos Livros.
- QUEIROZ, R. (1994). "Comitê Brasileiro do Café" (entrevista). *Jornal do Café* especial, p. 45-49, abril.
- REIS, E. M. P. (1972). *A Política Cafeeira e Interesses de Classes: a Situação do Grupo Cafeicultor frente ao Estado a partir dos Anos 50*. (Dissertação de Mestrado), Rio de Janeiro: IUPERJ.
- ROMER, T. & ROSENTHAL, H. (1987). "Modern Political Economy and Study of Regulation". In E. BAILY, *Public Regulation*. Cambridge (Mass): Mit Press, p.73-115.
- SAES, D. (1976). "Industrialização, Populismo e Classe Média no Brasil", *UNICAMP-Caderno 6*, Campinas: UNICAMP.
- SAES, M. S. M. & GIORDANO, S. R. (1992). "O Café: um Agrobusiness Brasileiro". São Paulo: *Informações FIPE*, nº 145, p.14-16, set - out.
- SAPPINGTON, D. E. M. (1991). "Incentives in Principal-Agent Relationships", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, nº 2, p. 45 - 66. Spring.
- SCANTIMBURGO, J. (1980). *O Café e o Desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos (Secretaria do Estado da Cultura).
- SIMON, H. A. (1991). "Organizations and Markets". *Journal of Economic Perspectives*, vol.5, nº 2, p. 25-44. Spring.
- SILVA, J. G. (1992). "Complexos Agroindustriais e Outros Complexos". *Texto para discussão interna nº 22*, São Paulo: FIPE-USP (mimeo).

- . (1991). "As Representações Empresariais da Agricultura Brasileira Moderna: as Disputas na Transição para a Democracia", *Economia Ensaios*, vol. 5, nº 2, p. 3-28, dezembro.
- SILVA, S. (1976). *A Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega.
- SILVEIRA, C. (1962). *Um Drama na Economia Nacional: Análise do Mercado Exportador*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- SOUZA, M. C. C. (1969). "O Processo Político Partidário na Primeira República". In C. G. MOTA, *Brasil em Perspectiva*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- STIGLER, G. J. (1988). "The Theory of Economic Regulation". G. J. STIGLER (ed.), *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 209-233.
- STOLCKE, V. (1986). *Cafeicultura: Homens, Mulheres e Capital (1850-1980)*. D. Bottmann e J. R. Martins Filho (trads.), São Paulo: Editora Brasiliense.
- STREECK, W. & SCHMITTER, P.C. (1985). "Community, Market, State - and Associations? The Prospective contribution of interest governance to social order". In W. STREECK & P. C. SCHMITTER (eds.), *Private Interest Government: beyond market and state*. London: Sage, p.1-29.
- SUZIGAN, W. (1976). "Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira". In A. L. RESENDE et al., *Aspectos da Participação do Governo na Economia*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- TAUNAY, A. E. (1943). *História do Café no Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café (DNC).
- TOPIK, S. (1987). *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930*. G. Altmann (trad.), Rio de Janeiro: Editora Record.
- TRAXLER, F. & UNGER, B. (1994). "Governance, Economic Restructuring, and International Competitiveness". *Journal of Economic Issues*, vol. 29, nº 1, p. 1-23, March.
- TRIGUEIRO, O. (1985). "O Regime Jurídico da Organização Internacional do Café". In A. FERREIRA FILHO et alii, *A Intervenção do Estado na Economia: o Caso do Café*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, p.57-66.

USDA - UNITED STATES. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (1992). "World Coffee Situation". Washington: *USDA*, June.

----- . (1993). "World Coffee Situation". Washington: *USDA*, September.

VERGO, C. L. R. (1992). "A crise Internacional do Café e a Reestruturação Técnico-Produtiva e Comercial do Segmento Robusta Capixaba". São Paulo: *IEA*, (mimeo).

VIACAIVA, C. et alii. (1972). *Possibilidades Brasileiras no Mercado de Café Solível*. São Paulo: FIPE/IBC.

VARGAS, G. (1938). *A Nova Política do Brasil: o Estado Novo, 10 de novembro a 25 de julho de 1938*. Rio de Janeiro: José Olympio.

VIANNA, S. B. (1989). "Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954". In M. P. ABREU (org.), *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana*. Rio de Janeiro: Campos, p. 123-150.

WILLIAMSON, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

----- . (1993). "Redistribution and Inefficiency: the Remediableness Standart". Berkeley: University of California. December. (mimeo).

WILSON, D. C. & BUTLER, R. J. (1985). "Corporatism in the Bristish voluntary sector". In W. STREECK & P. C. SCHMITTER (eds.), *Private Interest Government: beyond market and state*. London: Sage, p.72-86.

ZYLBERSZTAJN, D et alii (1993). *O Sistema Agroindustrial do Café: Um Estudo da Organização do Agribusiness do Café visto como a Chave da Competitividade*. São Paulo: Ortiz.