

CAFÉ

Considera-se que a *Coffea arabica*, espécie mais conhecida de café, seja nativa da Etiópia, de onde foi para a Arábia, e daí para outras regiões. Seu uso propagou-se pelo Egito, Síria, Turquia e Oriente Próximo, admitindo-se que os árabes tenham começado a tomar café já no século XV. No Ocidente, as primeiras notícias do uso de café ocorreram em Veneza, nos fins do século XVI. No início do século XVII, navios da Companhia das Índias Orientais já faziam grandes transportes de café entre países muçulmanos do Oriente. Em Amsterdã, em 1637, bebia-se café habitualmente, cabendo aos holandeses um importante papel na sua propagação, como bebida, na Europa setentrional e central.

Na França, o cafeeiro foi introduzido por Thévenot em 1657, tornando-se logo um hábito na corte de Luís XIV. Em seguida apareceu em Londres a primeira casa de café. Berlim teve seu primeiro café público em 1752, embora se admita que Hamburgo lhe precedesse. Os holandeses, em fins do século XVII, levaram mudas de cafeeiros para a Malásia. Em Java, cujo solo e clima são tidos como os mais apropriados, o primeiro pé de café foi plantado em 1696, daí passando para Sumatra, Celebes e Timor. Dessas ilhas, em 1706, foram remetidas mudas de cafeeiros para o Jardim Botânico de Amsterdã, dos quais se originaram os primeiros cafezais do Novo Mundo.

Ao que tudo indica, a primeira região onde se plantou café na América do Sul foi o Suriname, sob domínio holandês, no início do século XVIII. Nos primeiros 30 anos desse século, foram enviadas do Jardin des Plantes de Paris mudas de cafeeiros para a Martinica, cujas plantações se disseminaram pelas Antilhas e América do Sul. Diz-se, ainda, que os primeiros cafeeiros da Guatemala datam de 1750-1760 e os do México de 1790.

O CAFÉ NO BRASIL

A versão mais conhecida e aceita sobre a introdução do café no Brasil é a atribuída a Francisco de Melo Palheta (1670-?), que em 1727 trouxe mudas e sementes da Guiana Francesa, plantando-as em Belém do Pará. Entretanto, existem informações da existência

do café no Maranhão antes dessa data.

O cafeeiro não se fixou na região amazônica por falta de boas condições naturais, não tendo alcançado ali maior significado econômico. Da Amazônia parece ter vindo para a cidade do Rio de Janeiro por volta de 1760, quando algumas mudas foram plantadas pelos frades capuchinhos na rua dos Barbonos, atual Evaristo da Veiga. Dessas mudas saíram as que foram formar novas culturas nos arredores do Rio de Janeiro (Jacarepaguá, Campo Grande, Guaratiba e Santa Cruz).

A partir desses núcleos, hoje cortados pela rodovia Rio-Santos, a cultura se irradiou pelo atual estado do Rio de Janeiro em duas direções: para o sudoeste, alargando-se de São João Marcos a Resende, e para o norte, dando as grandes plantações de Vassouras, Valença e Paraíba do Sul e alcançando mais tarde Cantagalo. Ao mesmo tempo, de São Gonçalo o café atingiu Itaboraí e Maricá, disseminando-se em direção a Campos e ao estado do Espírito Santo. Em Vassouras surgiu a capital do café brasileiro nas primeiras décadas do século XIX.

De São João Marcos e Resende, os cafeeiros foram levados para São Paulo. Admite-se que penetraram por São José do Barreiro, Areias e Bananal, entre 1790 e 1797. Espalhando-se pelo vale do Paraíba, atingiram Lorena, Taubaté, Jacareí, Mogi das Cruzes, até Jundiaí, de onde teriam se originado os cafezais do oeste de São Paulo. Em 1797, o porto de Santos registrou a exportação para Portugal de 1.924 arrobas de café.

Na Bahia, apontam-se pequenos cafezais em 1790. Em Minas Gerais, as primeiras lavouras de café parecem ter surgido no final do século XVIII. Por volta de 1800, havia cafezais em número reduzido no Triângulo Mineiro. Em 1809, todavia, já era apreciável a produção de Araxá. Entretanto, a região de Minas Gerais onde a cultura do café se desenvolveu mais densamente foi a Zona da Mata, pela sua maior proximidade com o Rio de Janeiro. Seguiram-se a região vizinha do vale do Paraíba e os municípios de Mar de Espanha, Juiz de Fora, Leopoldina, Cataguases e Ubá, mais tarde centros cafeeiros da maior importância, embora a lavoura marchasse com êxito para o sul e oeste de Minas pelo vale do rio Preto, alcançando Goiás.

Em 1859, a posição das províncias em relação ao total da produção brasileira era de 78,4% para o estado do Rio, 12,1% para São Paulo, 7,8% para Minas Gerais e 1,7% para as demais. No período entre 1848 e 1857, o senador Nicolau de Campos Vergueiro introduziu na sua fazenda Ibicaba (SP) trabalhadores assalariados, colonos italianos, portugueses, alemães, suíços e belgas, que trabalharam lado a lado com os negros escravos. O exemplo foi seguido por outros fazendeiros de café, tendo a produção do vale do Paraíba, na década de 1860, passado à primeira do país.

São Paulo tornou-se assim o principal centro produtor de café no Brasil. A partir de então, operou-se o deslocamento da liderança econômica das velhas regiões agrícolas do Norte-Nordeste para as mais recentes do Centro-Sul. Esgotada a fertilidade do solo, como aconteceu na região fluminense, os cafezais deslocaram-se também do vale do Paraíba para o planalto de São Paulo. A ocorrência de “terras roxas” orientava a chamada “onda verde”, de Campinas para o norte e o oeste do planalto.

No último decênio do século XIX, desde que o café chegou à região do rio Mogiguaçu e rio Pardo, formou-se o centro produtor da melhor qualidade de café. Enquanto o grande centro produtor era o vale do Paraíba, a comercialização se fazia pelo Rio de Janeiro, centro financeiro e controlador da economia cafeeira. Com o deslocamento da zona de cultura, a exportação principal passou para o porto de Santos, iniciando-se então o surto de desenvolvimento paulista. Desde o começo da década de 1880, o Brasil se tornara o maior produtor mundial de café.

O café passou a representar grandes e novas possibilidades de acumulação de capital, e esse processo se tornou conhecido como o “ciclo do café”. Em 1889, ano da proclamação da República, a produção atingiu 5,586 milhões de sacas de 69 kg. Ao iniciar-se o século XX, só as exportações do produto chegaram a 14,7 milhões de sacas.

O CONVÊNIO DE TAUBATÉ

O Convênio de Taubaté foi um entendimento político entre os estados produtores de café. Em 1906 ocorreu uma superprodução de café e, para evitar o agravamento da

crise, os estados grandes produtores decidiram estabelecer uma política comum para a defesa dos preços do produto diante da hesitação do governo federal. Essa política ficou conhecida como o Convênio de Taubaté por ter sido resultante de um acordo firmado nessa cidade paulista. Em 1908, na sucessão do presidente Rodrigues Alves, os partidários da valorização do café conseguiram levar à presidência e vice-presidência da República dois defensores declarados de tal política, o mineiro Afonso Pena e o fluminense Nilo Peçanha.

As principais intervenções governamentais no mercado de café a partir do Convênio de Taubaté ocorreram no governo de Epitácio Pessoa (1919-1922), após a Primeira Guerra Mundial, e depois no governo de Artur Bernardes (1922-1926), quando se passou à valorização permanente, em consequência de um desvirtuamento das funções do Instituto do Café de São Paulo, fundado apenas para regulamentar o escoamento das safras. A valorização era feita pela retenção das sobras de exportação e do consumo interno, comprometendo-se alguns grupos estrangeiros no financiamento dos estoques. Ao tornar os preços atrativos, tal política também induziu países com condições mesológicas adequadas a desenvolver a cultura do café e a competir no mercado mundial.

Por toda a década de 1920, a produção brasileira atingiu 167,3 milhões de sacas, tendo sido exportado o total de 137,7 milhões (82,3%) e retida uma sobra de 29,6 milhões. Os países concorrentes, cuja participação no mercado externo era inexpressiva no início do século, exportaram mais de 8 milhões de sacas na safra de 1927-1928 e mais de 13 milhões na última safra do decênio. A queda da Bolsa de Nova Iorque em outubro de 1929 teve como um de seus reflexos econômicos a queda dos preços do café, em plena campanha política para a sucessão do presidente Washington Luís.

A CRISE DE 1929 E A REVOLUÇÃO DE 1930

O elevado preço do café, que provocou entre 1920 e 1925 nova e acentuada expansão do plantio, fez com que, a partir de 1927, a oferta ultrapassasse a procura, iniciando-se a acumulação de estoques. A safra de 1927-1928 chegou a 27 milhões de sacas – quase o dobro da obtida seis anos antes –, o que representou um excedente de 12

milhões de sacas sobre as exportações. Para restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a procura e sustentar os preços, o Instituto do Café de São Paulo recorreu novamente à compra dos excedentes. E a safra relativamente pequena de 1928-1929, conjugada com a expansão da procura mundial, ajudou a estabilizar os preços.

Essa prática de intervenção fora seguida nos últimos 40 anos pelos cafeicultores do país, liderados por São Paulo, mas, a partir da década de 1920, o governo federal viu-se forçado a chamar a si a responsabilidade maior na execução da tarefa. Negociaram-se empréstimos no país e no exterior, utilizando-se os estoques de café como garantia. A fundamentação dessa intervenção, a chamada “valorização”, foi o ciclo bienal da produção de café: os cafeeiros produziam mais café em um ano e menos no seguinte. Retendo café no ano de alta produção, sustentavam-se os preços do produto e permitia-se o escoamento do excedente nos anos de menor produção. Outra característica do sistema residiu na limitação da quantidade de café encaminhada aos portos de embarque, na proibição da exportação dos cafés de baixa qualidade e na imposição de um imposto de exportação para pagamento dos empréstimos. Outros estados cafeicultores colaboraram com São Paulo na implementação dessas medidas – Convênio dos Estados Cafeeiros –, mas a sua principal atividade estava ligada ao controle do movimento de café para os portos.

No segundo trimestre de 1929, calculava-se que a safra de 1930-1931 ficaria em torno de 30 milhões de sacas, o que indicava a necessidade de outra intervenção caso se desejasse manter os preços.

As eleições presidenciais foram realizadas em março de 1930. O candidato oficial era o presidente do estado de São Paulo Júlio Prestes, que vinha sendo apoiado pelo presidente Washington Luís, ambos experimentados defensores dos esquemas de valorização. As dificuldades para levantar empréstimos internacionais e razões internas de natureza econômica e política levaram o Banco do Brasil, apoiado pelo presidente da República, a negar seu aval aos esforços do estado para conseguir empréstimos no exterior.

Essas dificuldades da política cafeeira coincidiram com a depressão econômica mundial iniciada em outubro de 1929. A simultaneidade de três fatores – safra volumosa, indecisão

governamental e depressão econômica – teve como consequência pressão baixista inusitada, fazendo com que o preço do café, que era de 22,54 centavos de dólar por libra-peso em setembro de 1929, caísse para 14 centavos no começo de 1930. Os preços internos também caíram aproximadamente 40%, provocando uma redução do salário da mão de obra agrícola.

O candidato opositor às eleições presidenciais era o presidente do Rio Grande do Sul Getúlio Vargas, que, como ex-ministro da Fazenda de Washington Luís, não podia ser considerado neófito em matéria cafeeira. Embora os interesses ligados à cafeicultura constituíssem a espinha dorsal da estrutura de poder que se opunha a Vargas, este soube utilizar com habilidade a crise cafeeira e conseguir o apoio político dos cafeicultores de São Paulo para a coalizão que chefiava. Vargas foi batido nas eleições de março de 1930, mas assumiu a chefia do governo provisório que tomou o poder pela força das armas no mês de outubro do mesmo ano. O novo governo decidiu intervir na economia cafeeira comprando excedentes e mantendo, com modificações, a estrutura de controle das exportações. Em maio de 1931, foi criado um novo órgão federal, o Conselho Nacional do Café, que chamou a si a execução da política cafeeira. Em 1932, os cafeicultores de São Paulo apoiaram a Revolução Constitucionalista contra Vargas. Após a derrota do movimento, Vargas concordou em cancelar 50% das dívidas dos cafeicultores como parte do esforço nacional de conciliação.

Em fevereiro de 1933, foi abolido o Conselho Nacional do Café e criado o Departamento Nacional do Café (DNC), uma autarquia federal subordinada ao ministro da Fazenda. A nova entidade consolidou os poderes do governo federal, eliminando na prática a representação dos estados. Dispondo de poderes muito amplos, o DNC iniciou um programa que se estendeu por mais de dez anos, e que abrangeu a aquisição, a armazenagem e o escoamento do café, além de limitações ao plantio. Entre 1931 e 1944, cerca de cem milhões de sacas foram retiradas do mercado pelo DNC, que determinou a destruição de aproximadamente 80 milhões de sacas, o equivalente a três anos de consumo mundial, sem com isso influenciar significativamente o nível dos preços.

No quadriênio de 1927 a 1930, a receita total de exportação do Brasil elevou-se a 422 milhões de dólares, tendo o café participado com 69%, 293 milhões de dólares. De 1931 a 1934, a queda de preços fez com que a média da receita cafeeira fosse de 156 milhões de dólares, pouco mais da metade do que fora atingido no quadriênio anterior. Outras exportações também sofreram com a crise, fazendo com que o total da receita de exportação baixasse para 232 milhões de dólares, sendo que o café representou cerca de 67% desse total.

OS ANTECEDENTES DA CRISE DA DÉCADA DE 1930

Para compreender os acontecimentos da década de 1930, é necessário analisar alguns aspectos da economia cafeeira. O Brasil e especialmente as áreas de São Paulo e do Paraná ofereciam condições excepcionais para a cultura do café em grande escala: disponibilidade de terras e topografia adequada, que barateavam as despesas de infraestrutura. O café começou a expandir-se no estado de São Paulo nas duas últimas décadas do século XIX, tornando-se o Brasil o principal abastecedor mundial do produto e chegando a uma participação de mais de 70% do total em 1915.

Um cafeeiro passa a produzir aos quatro anos de idade e mantém-se produtivo por muito tempo, chegando em certos casos até 30 anos. Enquanto existem terras virgens propícias ao plantio de café, mão de obra e acesso a novas regiões, a cultura cafeeira se desloca para as novas áreas onde o rendimento por pé é mais alto e portanto os custos de produção são mais baixos. Mesmo quando os preços caem, o volume produzido pode não cair se os preços ainda forem suficientes para cobrir o custo de colheita. Além do café, os empresários podem desenvolver culturas intercalares, como a do milho e a do feijão, ajudando assim a suportar a baixa de preços e aguardar melhores tempos. O resultado dessas iniciativas é que a produção não se reduz de maneira significativa, ou em proporção com a perda de valor. Isso é verdade não apenas no caso brasileiro, mas praticamente na maioria dos países produtores.

O café, dentro de certos limites, é um produto de consumo chamado inelástico. Isso

significa que as mudanças no nível de preços pouco influenciam o volume de consumo. Assim, é possível aos países produtores aumentar suas receitas reduzindo o abastecimento. Essas características estão provavelmente relacionadas com o fato de que o café constitui um hábito e também de que é uma bebida relativamente barata, o que faz com que as modificações no preço do café verde tenham pouca influência sobre o custo de seu consumo.

A forte participação do Brasil no mercado internacional, aliada à inelasticidade-preço da demanda de café, tem constituído a pedra angular da política de estoques e da regulamentação das exportações iniciada em 1906, concebida inicialmente para melhorar a receita dos produtores, mas paulatinamente amparada pelo governo federal interessado no aumento da receita de exportação. Entre 1920 e 1930, as vendas de café contribuíram com mais de 70% do total da receita de exportação. O êxito dessa orientação entre 1906 e 1920 explica a já mencionada expansão desmedida da lavoura cafeeira na década de 1920 e os excedentes de produção na década de 1930. Desde 1921, a defesa dos preços passou a constituir característica permanente das diretrizes cafeeiras do governo federal e do estado de São Paulo. Já então os progressos da infraestrutura – estradas, facilidades portuárias e expansão da fronteira agrícola – permitiram a aceleração da produção de café, encorajada pela perspectiva de preços garantidos. A falta de controle dessa expansão e a tendência a subestimar a produção futura constituíram uma das razões da falência dessa política, que, por sua vez, estimulava o desenvolvimento da concorrência de outros países, retirando o Brasil da posição de semimonopólio.

O CAFÉ E A INDUSTRIALIZAÇÃO

A industrialização de São Paulo iniciou-se no começo do século XX e desenvolveu-se paralelamente ao crescimento da cafeicultura. A imigração europeia, a disponibilidade de recursos e o crescimento demográfico estimularam o surgimento de indústrias têxteis, de alimentos e de materiais de construção. A relação entre a industrialização brasileira antes e depois de 1930 e a política cafeeira do país é objeto de controvérsia. Contudo, os

analistas parecem concordar que antes de 1930 o setor cafeeiro impulsionou a demanda de produtos industrializados de importação. Políticas de sustentação de preço auxiliaram, muito provavelmente, a expandir tanto o consumo de bens importados como a capacidade de os pagar. Em consequência, a despeito da existência de um mercado crescente para produtos industrializados, a industrialização foi retardada, mesmo existindo condições para a produção de bens industrializados, porque era mais barato importá-los. A queda dos preços na década de 1930 criou dificuldades à importação e, portanto, melhor clima para a industrialização. A produção industrial cresceu em 50% entre 1929 e 1937, apesar da depressão.

O DESBRAVAMENTO DE NOVAS REGIÕES

Não obstante os baixos preços do decênio 1930-1939, o desbravamento e a ocupação de áreas pioneiras fizeram com que não cessasse a mobilidade da fronteira do café. No norte do Paraná, a ocupação prosseguiu a passo lento. Em 1935 a estrada de ferro chegou a Londrina, e em São Paulo o aproveitamento da área servida pela Estrada de Ferro Paulista seguiu avante. Esse processo de ocupação de novas áreas certamente ajudou a amortecer os efeitos da depressão econômica sobre os salários e a mão de obra agrícola e estimulou, além disso, a produção de gêneros alimentícios.

AS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS E A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL

As exportações mundiais e a participação brasileira durante o período de 1930 a 1937 são indicadas no quadro a seguir, em milhões de sacas:

EMBED Excel.Sheet.8

A despeito da forte queda dos preços, o consumo mundial não se desenvolveu nos anos de 1931-1935, mas apresentou forte crescimento no período de 1936-1938. A parcela do Brasil manteve-se no nível de 60% no período de 1931-1935, mas continuou a decrescer

até atingir 50% do total mundial em 1937. A Colômbia e a África tinham aumentado sua participação.

MUDANÇA NA POLÍTICA CAFEEIRA EM 1937

O Brasil decidiu em 1937 – ante a queda de suas exportações a níveis inferiores a 50% do total mundial, a falência dos esforços para chegar a um acordo com outros produtores (conferências de Bogotá, 1936, e de Havana, 1937) e a permanente necessidade de destruir café (em 1937 foram destruídas 17,2 milhões de sacas, ou seja, mais que o total das exportações) – abandonar a sustentação do mercado e baixar os seus preços em mais de 1/3, reduzindo os impostos de exportação do café. A iniciativa foi apresentada como uma guerra de preços com outros produtores e mereceu aplausos dos empresários nacionais, porquanto o preço interno não havia sido afetado. O governo manteve outros instrumentos, como por exemplo a retirada de excedentes, a queima de café – 9 milhões de sacas entre 1938 e 1944 – e o controle das exportações. A iniciativa brasileira representava, contudo, uma ruptura com as políticas anteriores e o reconhecimento de que, em consequência da redução de sua importância no mercado internacional, tornava-se inviável para o país prosseguir na defesa unilateral dos preços. A participação do Brasil no mercado mundial melhoraria em 1938 e 1939.

Um mês depois da decisão de abandonar a defesa dos preços, Vargas ab-rogou a Constituição de 1934 e proclamou o Estado Novo. A nova estrutura de poder, centralizada no Executivo federal, se repetiu nas decisões sobre a política do café, progressivamente mais dependente do Ministério da Fazenda, com crescente envolvimento do Ministério das Relações Exteriores.

ACORDOS INTERNACIONAIS E A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Já na Conferência Econômica Mundial realizada em Genebra, Suíça, no ano de 1927, foram apresentadas sugestões no sentido de se promover acordos multilaterais de produtos de base. A matéria voltou a ser ventilada na Conferência Econômica e Monetária

de Londres em 1933 e novamente em 1937, na Comissão de Estudos de Matérias-Primas da Liga das Nações.

A depressão da década de 1930 e sobretudo a crise cafeeira haviam abalado fortemente a estrutura econômica da maioria dos países latino-americanos. As importações de café pelos Estados Unidos, avaliadas em 315 milhões de dólares em 1926, baixaram para 138 milhões de dólares em 1929, ou seja, caíram 56%.

Apesar do malogro das conferências cafeeiras de Bogotá e Havana, prosseguiram as tomadas de contato entre países produtores e foram dados alguns passos no rumo da cooperação. Em Bogotá foi decidida a criação, com sede em Nova Iorque, do Bureau Pan-Americano do Café e foi aprovada a cobrança de cinco centavos de dólar por saca exportada, para a obtenção de recursos destinados a promover o consumo de café. Foram rejeitados pelos demais participantes os objetivos brasileiros de impor limitações ao plantio e às exportações de café de baixa qualidade, introduzir cotas de exportação e estabelecer diferenciais de preço entre as várias qualidades de café.

O início da guerra na Europa em 1939 e a probabilidade de fechamento dos mercados europeus vieram perturbar ainda mais a economia cafeeira latino-americana. Os preços de 1940 atingiram o nível mais baixo jamais registrado. Em junho desse ano, os países produtores do hemisfério ocidental reuniram-se em Nova Iorque para examinar a questão, e, outra vez, não se chegou a um acordo. O impasse levou a que se decidisse solicitar a cooperação do governo dos Estados Unidos. Cordell Hull, então secretário de Estado, reagiu favoravelmente, anuindo em incluir na pauta da II Reunião dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, a ser realizada em Havana no mês de julho, o exame, com participação dos Estados Unidos, de um convênio cafeeiro.

Essas consultas tiveram como consequência a negociação do Acordo Interamericano do Café, assinado em Washington aos 28 de novembro de 1940, e posto em vigor, com efeito retroativo, a partir de 1º de outubro do mesmo ano. O acordo, que foi ratificado pelo presidente Roosevelt a 12 de abril de 1941, reunia Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Peru e Estados Unidos da América. A ele aderiram,

posteriormente, Haiti, Equador, República Dominicana, Nicarágua e Venezuela. Embora não haja menção expressa em seu texto, os objetivos do acordo harmonizavam-se com os mencionados no artigo 57 da Carta de Havana negociada durante a conferência, a saber:

“a) impedir ou suavizar sérias dificuldades econômicas que podem surgir quando a adaptação entre a produção e o consumo não puder se realizar pelo jogo exclusivo das forças normais do mercado, tão rapidamente quanto as circunstâncias o exigirem;

b) proporcionar, durante o prazo que for necessário, um plano para a elaboração e a prática de providências destinadas a lograr uma adaptação econômica que faculte expansão do consumo ou remoção de recursos e mão de obra de atividades superdesenvolvidas para novas utilizações produtivas, entre estas incluindo-se, nos casos apropriados e tanto quanto possível, o fomento de indústrias de transformação baseadas em produtos primários de origem nacional;

c) impedir ou suavizar flutuações pronunciadas de preços de um produto de base, para obter-se uma situação satisfatória de estabilidade, baseada sobre preços equitativos para os consumidores e que proporcionem razoáveis lucros aos produtores, tendo em vista o interesse em assegurar um equilíbrio a longo prazo entre a oferta e a procura;

d) conservar e aproveitar os recursos naturais do mundo, assim como protegê-los contra desnecessário esgotamento;

e) propiciar a expansão da produção de um produto de base, quando isto for vantajoso a consumidores e produtores, inclusive a distribuição de alimentos essenciais, a preços especiais, nos casos apropriados;

f) assegurar a distribuição equitativa de um produto de base em caso de escassez.”

O Acordo Interamericano do Café constituiu um pacto de cotas de exportação, com as seguintes características principais: a) haveria atribuição de cota básica aos membros exportadores; b) seriam fixadas cotas anuais para cada ano cafeeiro – 1º de outubro a 30 de setembro –, como percentagem da cota básica; c) a administração do acordo seria levada a efeito por uma junta executiva – o Interamerican Coffee Board – constituída por delegados dos governos participantes; do total de 36 votos, 12 eram atribuídos aos Estados Unidos,

nove ao Brasil, três à Colômbia e um a cada um dos outros países; d) o Board teria poderes para aumentar ou reduzir as cotas de exportação de uma quantidade correspondente a 5% do montante da cota básica; caso viesse a ocorrer escassez do abastecimento nos Estados Unidos, o Board poderia, por 1/3 do número de votos, aumentar ilimitadamente a cota dos Estados Unidos, mas qualquer redução superior a 5% necessitaria, em cada caso, aprovação por unanimidade; e) o controle das limitações à entrada de café nos Estados Unidos seria da responsabilidade desse país; f) não foram previstas disposições relativas a preços.

As cotas básicas de exportação de cada país baseavam-se nas exportações de 1938, mas o montante finalmente fixado após negociações representava um ajustamento e uma acomodação.

O apoio concedido pelos Estados Unidos ao acordo foi sem dúvida politicamente motivado, e a guerra na Europa e o aumento da influência alemã na América Latina constituíram os estímulos mais evidentes. A iniciativa estadunidense teve em mira granjear a simpatia dos países latino-americanos para a causa dos Estados Unidos e de seus aliados, estando relacionada com a vulnerabilidade do canal do Panamá.

Os preços do café quase dobraram entre julho de 1940 e dezembro de 1941. Os Estados Unidos entraram na guerra em 7 de dezembro de 1941 e, quatro dias depois, o Office of Price Administration (OPA) estabelecia tabelas de preços para o café e para muitos outros artigos. Em consequência disso, de 1942 em diante o Interamerican Coffee Board ficou responsável pelo estabelecimento de cotas, e o OPA, pela fixação dos preços de varejo e dos preços do café verde em geral.

Desde 1940, após uma visita de Osvaldo Aranha, então ministro das Relações Exteriores do Brasil, aos Estados Unidos, desenvolviam-se negociações bilaterais entre os dois países. Em 1942, foram por eles assinados os Acordos de Washington, resultado das negociações que incluíram o preço do café brasileiro e o compromisso norte-americano de apoiar a industrialização do país financiando a construção da usina de Volta Redonda. Durante a guerra, as dificuldades de importação de produtos industrializados e de petróleo, cujo uso

foi racionado, obrigaram o Brasil a acumular divisas estrangeiras. Todavia, percebendo-se desde logo que essas reservas estavam sendo esvaziadas pela inflação, a administração do país optou por obter dos Estados Unidos ajuda material específica de importância muito superior às reservas acumuladas. Foi esse, muito provavelmente, um dos principais passos rumo à plena industrialização do país.

Nos anos de 1942 e 1943, o transporte do café do Brasil para os Estados Unidos encontrou sérias dificuldades em consequência da entrada do país na guerra. A situação da maioria dos países latino-americanos era mais fácil em virtude de sua proximidade com os Estados Unidos. Destarte, apesar das cotas, a participação do Brasil nas exportações para os Estados Unidos caiu em 1942 para 40% do total – aumentaria para 54% em 1944, em decorrência das maiores facilidades de transporte. A geada de 1942 reduziu consideravelmente as safras brasileiras de 1943-1944 e 1944-1945.

Entre 1942 e 1944, a produção exportável de café no Brasil foi próxima do total exportado. Em 1944 foi suspensa a destruição de café. As limitações de cota impostas pelo acordo haviam-se tornado inoperantes a partir de 1943, e as perspectivas eram mais de escassez que de excedentes. O elevado índice de inflação nos Estados Unidos e no Brasil reduziu bastante o poder aquisitivo da receita cambial resultante dos preços-teto estabelecidos. Em 10 de março de 1945, os ministros das Relações Exteriores do Brasil e da Colômbia enviaram ao secretário de Estado dos Estados Unidos, Stetinius, carta em que eram expostos os pontos de vista dos 14 países produtores de café participantes da Conferência de Chapultepec, reunida desde fevereiro, acerca da necessidade de uma elevação dos preços do produto. Em 22 de março, o Departamento de Estado comunicava-lhes que o pedido fora denegado. No dia 7 de março, ocorrera a rendição da Alemanha, seguida, aos 14 de abril, pela do Japão. Os países produtores de café continuaram a exercer pressão para que o preço-teto fixado pelos Estados Unidos fosse alterado e realizaram outra reunião, o IV Encontro Pan-Americano dos Produtores de Café. No dia 29 de outubro, Getúlio Vargas deixou o governo, cuja chefia foi assumida por José Linhares até a realização de

eleições e a posse, em 31 de janeiro de 1946, do novo presidente Eurico Gaspar Dutra.

FIM DOS CONTROLES

Terminada a guerra, os preços foram finalmente liberados nos Estados Unidos, em outubro de 1946. No Brasil, a entrega de café exigida pelo regime de cota de sacrifício foi suspensa, e em setembro de 1946 o Departamento Nacional do Café foi liquidado, tendo sido transferida parte de suas funções ao Departamento Econômico do Café.

O período de 1940 a 1945 deu relevo aos diferentes elementos e fatores de natureza econômica de importância para as políticas cafeeiras. Merece reparo a rapidez com que os países produtores mudavam de orientação ao sabor das condições do momento, solicitando o estabelecimento de cotas quando havia excedentes e os preços estavam baixos, e logo apoiando uma orientação liberal e a liberdade de comércio quando o mercado lhes era favorável. Os consumidores norte-americanos, por sua vez, davam prioridade à política externa por interesses de defesa, voltando rapidamente sua atenção para as questões internas – proteção do consumo por meio do congelamento de preços – para deter a alta de preços e as pressões inflacionárias.

A análise demonstra igualmente o reaparecimento da geada e da inflação como importantes elementos a influenciar a economia cafeeira. A inflação entre 1939 e 1949 foi de quase 100% na esteira de um período de deflação desde a década de 1920. Esse índice de inflação só fora visto durante a Primeira Guerra Mundial, período em que foi superior a 120% entre 1915 e 1920.

A comparação dos períodos que se seguiram às duas guerras mundiais revela algumas similitudes marcantes e diversas diferenças de importância. À parte o alto índice de inflação, os preços aumentaram acentuadamente após as duas guerras e absorveram tanto os estoques que haviam sido retidos em virtude da valorização dos anos de 1917 a 1920, como os estoques em poder do DNC no fim da década de 1950. As geadas de 1918 e 1943 reduziram em muito o abastecimento. O aumento da produção em consequência da expansão de novas áreas de produção foi bastante forte em 1917 e em 1945, e em ambas as

vezes os consumidores protestaram, tendo havido boicotes nos Estados Unidos.

A diferença principal é que durante a Primeira Grande Guerra o Brasil ocupava 70% do mercado mundial e podia buscar soluções próprias para os problemas cafeeiros. Em 1950 a importância relativa do país baixou para cerca de 50%, e, para conseguir estabilizar os preços, o Brasil dependia da cooperação de países produtores e consumidores.

Observe-se, outrossim, a rapidez com que o Acordo Interamericano do Café entrou em funcionamento. Isso indica que a despeito das complexidades e conflitos é possível superar rapidamente as dificuldades técnicas sempre que existir vontade política e necessidade de resolver a questão.

PERÍODO 1946-1955

No pós-guerra, a Conferência de Bretton Woods e a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) foram novos condicionantes da política internacional que envolveram diretamente o comércio do café e o Brasil como maior exportador. No plano interno, Bretton Woods se traduziu pela criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), presumidamente dedicada a aplicar as normas do FMI. Em seguida, foi criada a Carteira de Exportação e Importação (Cexim), órgão executivo e de orientação do comércio exterior, ampliando as funções antes exercidas pelo antigo Conselho Federal do Comércio Exterior. Este, por sua vez, deu origem ao Conselho Nacional de Economia (1947), de pouca presença na efetivação das políticas comerciais.

No período 1946-1948, processou-se o desgaste das amplas reservas de divisas estrangeiras acumuladas no período da guerra. O Brasil, à luz dos entendimentos com o FMI, optou pela fixação de taxa rígida de câmbio – 18,39 cruzeiros por dólar –, o que favoreceu largamente as importações. Prejudicados pela medida foram, de um lado, a indústria nacional, que fora antes privilegiada pela constante escassez de divisas e sofreu então a competição dos bens de consumo importados, e, de outro lado, os produtores e comerciantes de bens de exportação, em especial o café, já que a taxa fixa de câmbio pela qual eram convertidas suas receitas cambiais não refletia o aumento dos custos internos de

produção e comercialização, em face de uma inflação não inferior a 20% ao ano em todo esse período.

O mercado internacional de café, malgrado a liberação de preços nos Estados Unidos, registrou no período uma estabilidade resultante, possivelmente, da falta de capacidade de compra dos mercados europeus, então estagnados nos quadros da reconstrução econômica dos países mais atingidos pela guerra. Os preços deixaram de sofrer, como parece evidente, qualquer pressão por parte do país principal produtor, embora se tenha registrado, em 1949, a liquidação dos estoques de café, e se tenham preparado as bases para a fase seguinte, em que à falta de divisas se somou a falta de capacidade de gerar divisas.

Só em outubro de 1949, sob a ação dos fatores citados, taxa de câmbio fixa e escassez de estoques, desencadeou-se a alta dos preços. A cotação, que caíra nos Estados Unidos no período 1946-1948, voltou a se reanimar, subindo 30% entre 16 e 30 de setembro, repercutindo na elevação de quase 60% nos preços de varejo no intervalo de 1948-1949, e chegando, em outubro de 1949, a 80 centavos de dólar a libra.

Como sequência dessa nova situação, teve início nos Estados Unidos o inquérito parlamentar promovido pelo senador G. Gillette, para investigar a situação dos preços do café. Repercussões agudas foram provocadas no seio da opinião pública norte-americana, responsabilizando os países exportadores pela alta dos preços e acarretando, de outro lado, reações políticas de parte dos governos latino-americanos. Pela primeira vez, entraram em cena as forças que, nos decênios seguintes, constituiriam fatores decisivos para a definição e efetivação das políticas internacionais de café, confrontando os interesses dos países produtores (fazendeiros, assalariados, beneficiamento, industrialização, erário público, transportes, comércio, crédito, assistência técnica) e dos países consumidores (torrefações, distribuidores, consumidores etc.).

Entre 1950 e 1953, mesmo havendo no Brasil equilíbrio entre a oferta e a procura e certa estabilidade nos preços de varejo no exterior, começou um processo de sofisticação da política de valorização do produto, para fazer frente às crescentes dificuldades do balanço de pagamentos. Enquanto até 1930 o destino do sobrevalor obtido era a economia pessoal

dos cafeicultores, a nova fase teve que considerar o quadro mais complexo: o regime de licenças de importação (1948-1953) beneficiava os industriais pelo rateio das divisas escassas e, indiretamente, os consumidores – pelos subsídios –, caracterizando o processo de transferência de renda intersetorial; a partir de 1953, instituiu-se o Fundo dos Ágios, pelo qual o Tesouro se associava na divisão do bolo da receita em cruzeiros; desde 1951, começou a vigorar o sistema de preços mínimos de exportação, o chamado “registro”, culminando a estruturação da nova forma de intervenção estatal com a criação do Instituto Brasileiro do Café (IBC) em 1952.

A produção se expandiu sobretudo no estado do Paraná em resposta aos preços favoráveis. A infraestrutura se ampliou, e a qualidade das terras e a venda de lotes a crédito a pequenos produtores levaram a uma expansão mais rápida que a observada em ciclos anteriores. Entretanto, o deslocamento para o sul aumentou a exposição do parque cafeeiro às geadas. Em consequência, o tamanho das safras brasileiras passou a oscilar, com reflexos desestabilizadores sobre preços externos, receita cambial, política monetária nacional e desenvolvimento das regiões cafeeiras.

PERÍODO 1956-1963

Novo ciclo de excedentes de café se iniciou no Brasil em 1956. Foi improvisada uma rede de armazéns, a maioria em mãos particulares, e foram tomadas medidas para, respectivamente, guardar e reduzir o impacto desses excedentes. O café foi vendido a preços bem baixos, de modo a estimular o consumo interno. Foram criados novos escritórios do IBC e entrepostos no exterior a fim de apoiar uma política mais agressiva de vendas, e foi também destruída parte deteriorada dos grãos.

A colheita de 1959-1960 alcançou 44 milhões de sacas, um recorde nunca visto, e os estoques aumentaram em um só ano de 20 milhões para 44 milhões de sacas. A capacidade de produção em 1961 foi estimada em 36 milhões de sacas produzidas por cerca de 3,9 bilhões de cafeeiros. A demanda estimada era de cerca de 24 milhões de sacas, das quais 18 milhões para a exportação e seis milhões para o consumo interno. Havia, portanto, um

excedente estimado de 12 milhões de sacas, cujo custo de armazenagem encarecia incrivelmente a cada ano. Em vista de tal situação, em 26 de outubro de 1961 foi criado, pelo Decreto nº 79, o Grupo Executivo da Racionalização da Cafeicultura (Gerca). Os objetivos do Gerca eram a erradicação de dois bilhões de cafeeiros não econômicos, o replantio racional de 1/4 desses cafeeiros e a diversificação agrícola nas restantes áreas erradicadas. Os cafeicultores foram indenizados, e mais de 700 milhões de cafeeiros chegaram a ser erradicados no período entre 1961 e 1963.

A fim de fazer frente às complexidades e à logística de tais colheitas descomunais, realizou-se um trabalho de coordenação entre as diferentes áreas da administração federal. Técnicos do IBC trabalharam em conjunto com os do Banco do Brasil e da Sumoc para organizar cada ano o plano da safra e decidir sobre o acesso e o volume máximo de café nos portos, o preço mínimo no mercado externo, o preço de garantia, a data de início de compras de excedente à cota de contribuição equivalente a um imposto de exportação, e os assuntos de natureza financeira e de crédito.

Em 1960, um grupo de trabalho recomendou a criação de uma indústria de café solúvel através de resolução do IBC. Como resultado de tal resolução começariam a operar três fábricas em 1964.

Entre os anos de 1956 e 1960, começaram a operar vários pactos de emergência com a participação de países produtores de café, como o Clube do México (1957), o Convênio Latino-Americano (1958-1959) e o Convênio Internacional. Esforços foram feitos para se alcançar um acordo internacional com a participação dos consumidores, mas foi somente após 1960 que se obteve algum êxito. Um grupo de estudo sobre o café foi criado em Washington, e a minuta de um acordo foi preparada. As negociações do Acordo Internacional de Café foram concluídas em agosto de 1962 na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque. Foi um acordo sobre cotas de café com previsões sobre promoção e metas de produção, mas sem fazer referência a preços. Semelhante, em alguns aspectos, ao Acordo Interamericano de Café da década de 1940, esse acordo era, entretanto, mais complexo. Os membros importadores e exportadores tinham cada um mil votos distribuídos

proporcionalmente à cota básica dos exportadores e ao desempenho dos importadores. As decisões importantes eram tomadas por maioria de 2/3. Os membros importadores de café ficavam obrigados a controlar as entradas de café por meio de certificados de origem que acompanhariam os embarques. Alguns mercados foram deixados fora desses mercados de cotas e foram chamados de novos mercados ou mercados a serem desenvolvidos ou expandidos. O acordo deveria ter sua sede em Londres, com um conselho incluindo todos os países membros (importadores e exportadores), uma junta executiva de 16 membros e um diretor executivo responsável pela condução da organização. A operação teve início em 1963.

Durante esse período, o ritmo de industrialização do Brasil foi acelerado (Plano de Metas e construção de Brasília). Os estoques haviam alcançado 62 milhões de sacas. A parcela do Brasil nas exportações mundiais de café havia decrescido para 35%, mas o produto ainda representava mais de 50% da receita do país oriunda de exportações.

PERÍODO 1964-1966

Durante o governo Castelo Branco, a política cafeeira obedeceu a cinco diretrizes básicas: acelerar a eliminação da capacidade excedente de produção por meio de uma política de diversificação mais dinâmica; proporcionar em consequência maior contribuição do setor café ao combate à inflação e à formação da poupança – a redução da produção permitiria a venda de estoques governamentais e a consequente geração de receita pública; equipar a cafeicultura para consolidá-la em regiões produtoras adequadas, reconhecendo-se que terminara a migração para o sul em busca de terras virgens; reconhecer a interdependência de interesses entre países produtores e consumidores e a conveniência da cooperação internacional como a melhor opção para o Brasil; e reduzir a dependência do balanço de pagamentos em relação ao café.

Em 1964, tornou-se claro para todos os analistas que a expansão do plantio no Brasil havia cessado, e que um período de redução de volumes de safra iria ocorrer como havia ocorrido entre 1930 e 1942. A fim de acelerar o ritmo de uma redução da produção global,

um novo plano de erradicação foi posto em ação por intermédio do Gerca. Maior ênfase foi dada às áreas sujeitas a geadas, mas onde os cafeeiros tinham uma produtividade alta, embora intermitente. Áreas liberadas deveriam ser orientadas para outras culturas, especialmente soja e trigo, no caso do Paraná. O objetivo do plano era o mesmo do anterior: trazer a produção a níveis mais baixos, até 24 milhões de sacas, e, então, iniciar plantios modernos. A rede de armazéns foi expandida, e todo o excedente de café foi armazenado em depósitos de propriedade do governo. Os procedimentos de exportação foram simplificados com a eliminação das limitações sobre os movimentos do café nos portos, e foi então criado o sistema de garantia para os compradores diante da queda dos preços. Uma coordenação entre as diferentes áreas governamentais foi aprimorada, e o plano de safra passou a ser discutido no âmbito do Conselho Monetário Nacional.

O Acordo Internacional do Café teve dificuldades no início de 1964. O governo dos Estados Unidos havia demorado na implantação de uma legislação que limitasse as importações oriundas de países não membros. O sistema de controle revelou no início uma quantidade bastante considerável de falhas, de armadilhas que caracterizaram o que passou a ser conhecido como o café turista, ou o café que rodeava o sistema de cotas. Em 1965, os mecanismos de preços que objetivavam ajustar as cotas anuais ou trimestrais foram introduzidos com o propósito de minimizar as tensões existentes entre exportadores e importadores durante o debate sobre o tamanho dessas cotas.

O sistema de certificado de origem foi complementado pela emissão de selos para os países membros. Tais selos acompanhavam os certificados originais e eram verificados na alfândega pelo país importador. Isso eliminava de um modo bastante amplo os riscos de certificados falsos, que estavam, realmente, prejudicando o sistema.

PERÍODO 1967-1973

Em 1967, iniciaram-se negociações para um novo acordo, que tiveram êxito. Em 1968, foi celebrado um novo pacto que entrou em vigor por um período de cinco anos. Um fundo de diversificação foi criado. Fundos foram colhidos pela organização com base nas

exportações e investidos nos países que haviam contribuído em projetos referentes à diversificação da economia. No Brasil, tais fundos foram investidos em projetos relacionados com a melhoria da previsão de colheitas e corredores de exportação, em equipamentos do Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar), em Londrina, em equipamentos da Companhia Brasileira de Alimentação, em São Paulo, e nos terminais de exportação de grãos nos portos de Paranaguá e Santos. Foi dada ênfase à expansão das exportações através de contratos especiais. As consequências combinadas dos planos de erradicação nas áreas sujeitas a geadas e das quedas de preços fizeram com que a produção em 1969 fosse reduzida para cerca de 20 a 21 milhões de sacas, e o número de cafeeiros para 2,3 bilhões. A procura, exportações mais consumo interno, foi estimada em 27 milhões de sacas. O IBC diminuiu seus estoques de 70 milhões de sacas em junho de 1966 para 47 milhões em junho de 1969. A partir de 1969, o plantio foi estipulado por meio de um plano para financiar seiscentos milhões de cafeeiros. Esse esquema previa o plantio em áreas menos sujeitas a geadas e estabelecia altos níveis técnicos para as novas plantações. Em 1970, a “ferrugem” (*Hemileia vastatrix*) apareceu pela primeira vez no Brasil e também na América Latina. Essa praga havia destruído quase toda a produção em outros países. Apesar disso, como resultado do plano, a capacidade de produção deveria ser aumentada para 30 milhões de sacas nos anos de 1977-1978. A produção revelou sinais de restabelecimento, tendo alcançado 29 milhões de sacas no período de 1971-1972 e 28 milhões em 1972-1973. Caiu para 15 milhões em 1973-1974, em consequência da geada ocorrida em 1972, mas em seguida se recuperou, alcançando 27 milhões de sacas em 1974-1975. Apesar do baixo nível de estoque em 1974, as perspectivas de produção no Brasil pareciam satisfatórias.

Em 1972, o dólar americano havia desvalorizado, e isso gerou desacordos e desentendimentos entre produtores e consumidores quanto aos limites de preços consequentes ao sistema de cotas previsto naquele acordo. As cotas então foram suspensas em setembro de 1972 e, durante os anos seguintes, apesar do acordo celebrado em 1968, as exportações não foram reguladas através do sistema de cotas. Durante esse período, no

Brasil, ocorreu um aumento significativo nas exportações de bens manufaturados e matérias-primas outras que não o café. O valor das exportações de café, como parcela do valor das exportações totais brasileiras, caiu de 43% no período de 1964-1965 para 11% em 1973. A participação do Brasil nas exportações totais de café foi de 33% em 1972.

Nesse período, o balanço de pagamentos brasileiro deixou de depender do café no lado positivo para iniciar sua dependência, no lado negativo, da conta do petróleo.

Foi também uma época de grande expansão da produção e da exportação do café solúvel, que passou a ocupar elevada porcentagem das exportações de café. O consumo interno se estabilizou entre seis e oito milhões de sacas, dando ao Brasil a posição de segundo país consumidor de café no mundo.

PERÍODO 1974-1979

Em agosto de 1975, houve a mais severa geada jamais conhecida na história do Brasil, que prejudicou mais de 1,5 bilhão de cafeeiros e mais de 50% da produção total do país. Isso dificultou de modo essencial a recuperação da produção, com graves consequências no mercado mundial de café. Os preços subiram de 63 centavos de dólar por libra, em 1975, a um nível jamais alcançado anteriormente, chegando em abril de 1977 a 143 centavos por libra, de acordo com o indicador de preços de Nova Iorque. O preço de varejo dos Estados Unidos alcançou 394 centavos por libra em junho de 1977, contra os 127 centavos em junho de 1975, acarretando um impacto muito sério sobre o consumo. Na Europa, tais aumentos foram menores, pelo fato de ser mais alto, nessa área, o nível dos preços anteriores. Com pequenas diferenças, a redução do consumo ocorreu em muitos países. A partir de junho de 1977 constatou-se queda de preços, e em agosto de 1980 eles já haviam voltado aos níveis de 1974. O consumo recuperou-se a partir de 1979.

Novo programa de plantio foi implementado no Brasil após a geada, e indicou-se uma capacidade potencial de oferta entre 29 e 34 milhões de sacas de 1984 em diante. Em outros países, a produção ou decresceu – como em Angola, ou em menor quantidade em Uganda, Etiópia e El Salvador – ou permaneceu estável – como na Costa do Marfim e na

República dos Camarões. A Colômbia em 1979 produziu 12 milhões de sacas contra oito milhões em 1975. A Indonésia aumentou sua produção de três para cinco milhões durante os anos de 1975 a 1979.

Novas negociações para um acordo de café se iniciaram, dentro de um cenário completamente diferente após as geadas de 1975. O acordo de 1976 refletiu tal situação, prevendo a introdução de cotas automaticamente se os preços caíssem abaixo de determinado nível e estabelecendo também sua suspensão em caso de crescimento exagerado de preço. Em outros aspectos o acordo era mais elaborado do que o anterior, embora baseado nos mesmos princípios: cotas básicas, cotas anuais e sistema de controle por meio de certificado de origem. As cotas anuais eram agora baseadas, também, na quantidade de estoque dos países produtores. O acordo incluiu previsões sobre preços. A Organização Internacional do Café (OIC) mantinha em vigor o sistema de certificado de origem e a verificação de estoques, bem como o cômputo diário dos indicadores de preços. Todos esses mecanismos eram importantes para a introdução de cotas.

As receitas dos países produtores, inclusive o Brasil, aumentaram consideravelmente entre 1976 e 1979. As exportações brasileiras de café alcançaram 2,3 bilhões de dólares em 1979, 15% do total das exportações brasileiras, em comparação com os novecentos milhões de dólares em 1975, que corresponderam a 10% do total.

O impacto das geadas no Brasil limitou a capacidade de exportações do país. Em 1979, o Brasil exportou 12 milhões de sacas, o que representou 20% das exportações mundiais, e em março de 1980 seus estoques eram de 15 milhões de sacas.

A baixa de preços ocorrida a partir de 1977 foi combatida pelos esforços dos países produtores através de um organismo de intervenção no mercado, a Pancafé, mas sem chegar a restrições na exportação.

PERÍODO 1980-1989

A perspectiva de recuperação da produção brasileira e a expansão da produção em outros países levaram a uma queda pronunciada de preços em 1980. Em setembro, o

sistema de cotas do convênio internacional foi reativado depois de oito anos de interrupção. Os preços foram estabilizados em torno de 115 centavos de dólar por libra, apesar da acumulação de estoques na maioria dos países produtores.

Tal sistema, o de um acordo com “cláusulas econômicas”, consistindo num conjunto de regras mutuamente consentidas entre países importadores e exportadores para o contingenciamento da oferta mundial – expandida ou contraída segundo o comportamento dos preços internacionais –, veio a caracterizar quase toda a década de 1980, com exceção do interregno de março de 1986 a setembro de 1987, que foi marcado pelos efeitos de uma forte seca no Brasil e no qual as “cláusulas econômicas” estiveram suspensas. Os preços internacionais foram estabilizados dentro de uma faixa de 120 a 140 centavos de dólar por libra durante o quinquênio 1981-1985, e entre 110 e 125 centavos no período 1988-1989.

	Preço médio (U\$ cts./Lb)	Variação média anual (U\$ cts./Lb)	Cláusulas econômicas
Out. 1980-Nov. 1985	126	18	em vigor
Dez. 1985-Set. 1987	143	51	suspensas
Out. 1987-Jun. 1989	116	15	em vigor
Jul. 1989-Dez. 1989	66	15	suspensas

Durante a gestão do embaixador Otávio Rainho Neves no IBC, de março de 1979 a outubro de 1984, caracterizada em sua maior parte – a partir do Acordo Internacional do Café de outubro de 1980 – por um quadro externo de estabilidade de preços e previsibilidade dos fluxos comerciais, o governo brasileiro utilizou, a fundo e de uma forma altamente coordenada, um conjunto de instrumentos de política desenvolvidos entre as décadas de 1950 e 1970.

No plano interno, foi praticada uma política de rendas fortemente intervencionista, em que o limite superior da renda setorial era determinado por um elevado nível de taxaçoão federal e estadual, cujo efeito combinado era o de uma absorção de 40 a 60% do preço *fob* de

exportação, e o limite inferior era garantido pela política de preços mínimos, numa média de 65 centavos de dólar/saca (constantes 1990). Ao manter o preço ao produtor como uma fração do preço internacional, o governo atingia o duplo objetivo de inibir o crescimento da produção – dentro das dimensões das cotas de exportação – e de maximizar sua receita fiscal, absorvendo dessa forma a maior parte das *rents* geradas pelo sistema internacional de contingenciamento. O Acordo Internacional do Café era, portanto, utilizado não apenas como instrumento de maximização da receita cambial, mas também de extração de recursos fiscais.

No plano externo, o IBC deu continuidade à política de “diferenciais”, iniciada na década de 1970 durante a gestão Andrade Pinto, que visava – ao invés de uma competição via reduções unilaterais nos preços absolutos, de efeito geralmente predatório – atuar diretamente sobre os preços relativos do *arabica* brasileiro, procurando situá-lo numa faixa intermediária, tida como otimizadora da competitividade, entre os preços do *robusta* e do *arabica* suave, as duas principais qualidades concorrentes.

O mecanismo utilizado, o chamado “ajuste”, era um sistema de bonificações, variável de acordo com os preços diários dos *robustas* e *arabicas* suaves no mercado internacional, pagos com “avisos de garantia” – que já eram utilizados como “numerário” desde a década de 1960 e na prática equivaliam a um instrumento de “renúncia fiscal”. Num processo de emulação com a Colômbia, o IBC concedia um incentivo adicional, conhecido como “garantia de queda de preços”, também pagável com avisos de garantia, que consistia numa eventual indenização ao importador pela diferença nos preços de mercado entre o momento da compra e um determinado período após o embarque. Tais condições – isto é, o acesso ao “ajuste” e à “garantia de queda de preços” – eram concedidas a torrefadores dos países importadores, excluindo-se os *dealers*, mediante adesão a um “contrato-padrão”, pelo qual aqueles assumiam o compromisso de comprar um volume anual pré-determinado da cota brasileira de exportação.

Nesse contexto, em que os níveis absolutos de preços eram sustentados pelo Acordo Internacional do Café, o IBC pôde – atuando sobre os preços relativos – se concentrar num

esforço de recuperação de *market-share*, que voltou a se situar em torno de 26% no período 1981-1984, após ter caído abaixo de 22% no período 1977-1980.

Os instrumentos de política internos (determinação da renda disponível do setor e maximização da receita fiscal, inclusive para a geração de recursos para aquisição de estoques) e externos (otimização da competitividade no mercado internacional) eram articulados através do mecanismo da “cota de contribuição”, sucessor a partir de 1962, quando da abolição do câmbio-múltiplo, do sistema do “câmbio-café”, que dava uma considerável latitude para uma dissociação entre preços internacionais e preços e renda setorial internos.

Por outro lado, a “cota de contribuição” era sistematicamente utilizada como mecanismo compensatório para neutralizar o efeito presumido sobre o preço *fob* brasileiro, das desvalorizações, sobretudo minidesvalorizações, periodicamente efetuadas, partindo do pressuposto de que desvalorizações não compensadas por aumento de taxaço tinham um efeito baixista no mercado internacional.

A “cota de contribuição” era a principal fonte de receita da chamada “conta-café”, tendo gerado em média, no período 1981-1984, ingressos anuais brutos de um bilhão de dólares (base de 1990), contra os quais, por um lado, foram abatidos montantes substanciais de avisos de garantia para efeitos diversos (garantias de queda de preço, incentivos para exportação a países não membros da OIC e de café solúvel), e, por outro – apesar de uma significativa reaplicação de recursos no próprio setor –, foram realizadas fortes transferências para outras áreas de dispêndio do governo.

Esses dois fatores contribuíam para o acirramento da percepção, prevalente na lavoura desde a Marcha da Produção na década de 1950, de que a cota de contribuição (c. de c.) tinha um caráter de “confisco cambial”, por transferir renda gerada pelo setor cafeeiro para outros setores da economia e por privar aquele setor – em períodos de inflação elevada – do efeito de correção monetária resultante das desvalorizações periódicas. Outro conflito distributivo, que iria se tornar cada vez mais agudo ao longo da década, dizia respeito aos critérios de repartição interna das cotas de exportação, que – com a retomada das “cláusulas

econômicas” em outubro de 1980 – haviam-se tornado extremamente lucrativas para seus detentores: numa primeira fase, as beneficiárias foram as empresas exportadoras, cuja dotação era proporcional a seu desempenho histórico recente; numa segunda fase, em grande parte como resultado da atuação da Confederação Nacional da Cafeicultura (CNC), liderada pelo ex-governador de São Paulo Abreu Sodré, as cooperativas de produtores passaram a ter igualmente acesso a cotas de exportação, pela introdução de um sistema de repartição não mais baseado exclusivamente no desempenho passado, favorável às exportadoras, mas também no volume de estocagem – favorável às cooperativas.

O governo Sarney, que sucedeu a um período de quatro anos de estabilidade no mercado internacional, apresentando um volume e receita cambial médios de, respectivamente, 17,5 milhões de sacas e 2,5 bilhões de dólares (base de 1990), e ao mesmo tempo uma boa recuperação de *market-share*, teve que se deparar com as consequências de uma forte seca ocorrida nas áreas produtoras no final de 1985. Após uma primeira fase de preços altos e volumes elevados – o ano de 1985 terminou com um desempenho de 19,2 milhões de sacas e uma receita cambial de 2,9 bilhões de dólares (base de 1990) –, o volume de exportações caiu abaixo de dez milhões de sacas em 1986 – receita cambial de 2,7 bilhões de dólares e *market-share* de 14,5%. Como, em dezembro de 1985, os preços internacionais – em acelerada ascensão (o preço composto médio da OIC passou de 126 para 204 centavos de dólar/Lb entre outubro de 1985 e janeiro de 1986) – ultrapassassem os níveis que, pelas cláusulas do Acordo Internacional, suspendiam o sistema de cotas, o IBC buscou formas alternativas de sustentação de preços quando estes passaram a declinar em ritmo acelerado no primeiro semestre de 1986: primeiro, através da fixação em fevereiro de um preço de garantia que não foi operativo e rapidamente ficou acima do mercado internacional, e, segundo, através da chamada Operação Patrícia, no segundo semestre, quando as maiores exportadoras brasileiras foram contratadas pelo IBC para financiar a aquisição de cafés certificados na Bolsa de Londres, com o duplo objetivo de retirá-los do mercado internacional e adicioná-los – no contexto de congelamento de preços do Plano Cruzado – aos baixos estoques governamentais de então. Apesar de uma reação inicial dos preços

internacionais de 15% em setembro em relação ao período julho-agosto, em dezembro os preços já se encontravam nos níveis médios que precederam a seca – 15% abaixo de julho-agosto –, quando também se tornou dominante no mercado a percepção de que a intervenção havia falhado, tanto pelo fato de não se ter concretizado a efetiva retirada desses cafés do mercado, quanto pelas enormes dificuldades de ressarcimento às empresas que haviam financiado a intervenção.

No primeiro semestre de 1987, começou igualmente a pesar sobre o mercado a expectativa de uma grande safra brasileira a partir do segundo semestre: os preços internacionais, medidos pelo preço composto da OIC, que em março de 1986 haviam atingido 204 centavos de dólar/Lb, situavam-se em 101 centavos de dólar em março de 1987; de fato, o preço médio do mercado internacional em 1987, de 107 centavos de dólar, além de ter sido o menor da década – em termos nominais –, foi também, até então, o mais baixo em termos reais de todo o pós-guerra. Portanto, quando o embaixador Jório Dauster assumiu a presidência do IBC em 1987, o setor cafeeiro encontrava-se em profunda crise. Sua gestão, que se estendeu até março de 1990, foi marcada por uma importante reformulação institucional, ao retomar e desenvolver a experiência tentada pelo ex-ministro Karlos Rischbieter, que, durante sua curta passagem pela presidência do IBC (abril-agosto de 1985), havia sugerido uma “constituente para o café”, no espírito de aumentar a representatividade dos diversos segmentos do setor, minimizar o caráter discricionário dos processos decisórios da autarquia e torná-la uma estrutura mais leve e eficiente.

A primeira medida de grande alcance foi o decreto de criação do Funcafé, pelo qual a destinação dos recursos oriundos da “cota de contribuição” tornava-se exclusiva do Fundo, com prioridade para a aquisição de estoques e para o financiamento da produção; dessa forma, eliminava-se em princípio a possibilidade de transferência de renda para fora do setor cafeeiro, retirando do imposto de exportação, que era a “cota de contribuição”, o seu aspecto “confiscatório”, que o havia caracterizado por mais de 30 anos. Ao mesmo tempo em que se tentava recompor gradualmente a capacidade orçamentária e financeira do IBC por meio de um aumento moderado da “cota de contribuição”, terminava-se com o sistema

dos “contratos” e dos pagamentos em “avisos de garantia”.

Por outro lado, foram tomadas iniciativas no sentido de encorajar o consumo interno, que vinha demonstrando, desde a década de 1970, uma acentuada queda em seus índices *per capita* – na década de 1980 eram metade dos níveis da década de 1960 –, concomitante a uma deterioração na qualidade média utilizada: foram dados passos importantes no sentido de aumentar o grau de autorregulamentação da indústria de torrefação, particularmente do ponto de vista do monitoramento qualitativo.

No segundo semestre de 1987, começaram as negociações em torno do sistema de cotas – suspenso desde dezembro de 1985 –, que foi reintroduzido em outubro, voltando a ser suspenso em julho de 1989. Ao longo desse período, quando ocorreu uma expressiva recuperação dos preços internacionais – uma média de 116 centavos de dólar no período outubro de 1987-junho de 1989, contra 99 centavos no trimestre julho-setembro de 1987 –, o IBC efetuou a aquisição do excedente de cerca de dez milhões de sacas da safra 1987-1988, ao mesmo tempo em que teve de lidar novamente com o problema da repartição interna das cotas de exportação.

O sistema inicialmente adotado foi o de uma média ponderada entre os critérios de desempenho e estoque, porém com a inovação de reservar 10% da cota total para aquisição sob a forma de leilões. A participação dos leilões passou logo para 100% da cota total de exportação, com duas implicações importantes: tanto o conflito distributivo para a obtenção de cotas quanto o valor do imposto efetivo de exportação – isto é, o preço da licença de exportação – passaram a ser determinados simultaneamente no mercado, pela própria interação dos agentes econômicos, deixando de depender de decisões administrativas. No entanto, essa experiência foi de curta duração. No plano externo, no âmbito das negociações da OIC, as posições dificilmente conciliáveis entre o Brasil, principal país produtor, e os Estados Unidos, principal país consumidor, levaram à suspensão das “cláusulas econômicas” a partir de julho de 1989, encerrando de maneira aparentemente definitiva a experiência iniciada em 1963 de uma ação coordenada entre países exportadores e importadores em vista da estabilização dos preços internacionais.

O efeito sobre os preços internacionais se fez sentir imediatamente (a média do segundo semestre de 1989, de 66 centavos de dólar/Lb, representou uma queda de 45% em relação à média do primeiro semestre) e, de modo apropriado, a reação do Brasil foi – num primeiro momento, até o final da gestão Dauster – de esforço de ampliação do *market-share* (entre outras medidas, tornando a “cota de contribuição” igual a zero), buscando compensar com aumento no volume de exportações os efeitos da queda nos preços.

A DÉCADA DE 1980 EM PERSPECTIVA

O desempenho externo nas décadas de 1970 e 1980 apresentou a seguinte evolução:

	Receita cambial (bilhões U\$-1990)	Volume (milhões sacas)	Mercado internacional (%)
1980-1985	2,8	17,4	26,4
1986	2,7	9,9	14,5
1987-1989	2,2	17,8	24,0
Média década 1980	2,6	16,7	24,3
Média década 1970	3,4	15,2	27,0
1970-1974	3,0	17,5	31,0
1975-1979	3,8	13,0	23,0

Como se pode verificar pela tabela, as exportações brasileiras na década de 1980, especialmente no período 1980-1985, apresentaram uma recuperação em relação à segunda metade da década de 1970 – período em que grande parte do parque cafeeiro brasileiro havia sido destruído, e em que os volumes médios de exportação, comparados com a primeira metade da década de 1970, haviam caído em 25%, 13 milhões de sacas em média, implicando uma queda do *market-share* de 31% para 23%.

Na década de 1980, até a ocorrência da seca, o Brasil havia recuperado os volumes médios de exportação da primeira metade da década de 1970, porém, devido ao crescimento do consumo mundial no período, só em parte sua posição relativa no mercado internacional

(26% contra 31%). Esse quadro de recuperação progressiva foi rompido pela seca de 1985-1986: a participação total brasileira no mercado internacional, na década de 1980, continuou portanto a manter tendência declinante, em termos relativos, com o agravante de que o *arabica* de terreiro, sua qualidade mais importante e tradicional, apresentou um recuo em termos absolutos concernente aos seus níveis de utilização pela indústria internacional na década de 1960.

O setor cafeeiro brasileiro que emergiu ao longo da década de 1980 apresentou uma série de características inteiramente novas em relação aos períodos precedentes:

a) deslocamento maciço do parque cafeeiro para fora das áreas mais expostas a geadas. Minas Gerais assumiu o papel que havia sido do Paraná no pós-guerra, de São Paulo na primeira metade do século e do estado do Rio no século XIX. O novo eixo de produção passou a ser constituído pelos estados de Minas, especializado no *arabica*, e Espírito Santo, especializado no *robusta*, em substituição ao eixo anterior Paraná-São Paulo. Minas, além de suas áreas tradicionais como a Zona da Mata, produtora de cafés “Rio”, e o sul do estado, produtora de cafés finos, demonstrou um forte dinamismo com a abertura de uma importante fronteira agrícola na região do cerrado e com a adoção de novas técnicas de mecanização de colheita – nas áreas planas do cerrado – e de adensamento, que permitiram aumentos notáveis nos níveis de produtividade por hectare. Por sua vez, o Espírito Santo emergiu, no espaço de uma década, como um dos maiores produtores de café *robusta* do mundo, ao qual veio também se somar a abertura de uma nova fronteira em Rondônia.

b) um perfil exportador diversificado: na década de 1970, o Brasil havia consolidado sua posição como maior exportador mundial de café solúvel, que se somou à tradicional exportação de café verde *arabica*; na década de 1980, com a produção capixaba do *conilon*, o Brasil se tornou um importante exportador de café *robusta*, passando a competir no mercado internacional de café verde com dois dos três grandes grupos qualitativos que compõem os *blends* da indústria internacional de torrefação: *arabicas* lavados, *arabicas* de terreiro e *robustas*.

c) pela primeira vez, desde a liquidação dos estoques do Departamento Nacional do Café,

no final da década de 1940, o setor operou sem o “problema” do excesso de estoques: o estoque médio de 18 milhões de sacas, que equivalia a 25% da demanda mundial anual de importação, se compara favoravelmente com a média de 26 milhões de sacas da década de 1970 (45% da demanda mundial) e de 59 milhões (122%) da década de 1960.

d) o fato de as exportações brasileiras terem passado a representar menos de 10% da receita cambial ao longo da década de 1980, mais o fato de seu peso ser de 2% do PIB, caracterizam o fim de um ciclo secular de dependência estrutural da economia brasileira em relação ao desempenho do setor cafeeiro. Deve ser lembrado que, ainda na década de 1960, e apesar de o setor então representar menos de 5% do PIB, seu peso permanecia decisivo não apenas sobre o câmbio (50% das exportações) como também sobre as políticas fiscal e monetária – efeitos contracionista/expansionista da conta-café, particularmente a política de estoques.

As variáveis-chave macroeconômicas eram fortemente influenciadas pelo preço internacional do café, o que acarretava as seguintes implicações: as prioridades do setor acabavam subordinadas à conjuntura macroeconômica, criando um incentivo permanente a políticas de “valorização”, com seu viés em favor da maximização do curto prazo em detrimento do longo. Entre as vantagens dessas políticas – que se traduziam em receitas cambiais mais elevadas e, portanto, numa maior capacidade de importação – estava o fato de que elas permitiam acelerar, especialmente nas décadas de 1950 e 1960, o ritmo de diversificação da economia, reduzindo sua dependência de longo prazo em relação ao café. Em contrapartida, essas políticas tinham como custo um processo contínuo de perda de *market-share* – preços relativos desfavoráveis ao Brasil induzindo a substituição de seu café por outros cafés, preços absolutos elevados induzindo a expansão do plantio em outros países –, assim como o ônus da retenção dos excedentes de produção.

Existia, portanto, um claro *trade off* entre a maximização da renda de curto prazo e a perda de *market-share*: nesse processo, a perda de espaço do Brasil no mercado internacional era a contrapartida das políticas que visavam à maximização da capacidade de importar e, em última instância, de diversificar a economia.

Enquanto a participação do café na receita cambial brasileira se manteve elevada e o comércio de café representava uma parcela importante – ainda que rapidamente decrescente – do comércio mundial (2,6 % na década de 1950, 1,2 % na de 1960, e 0,8 % na de 1970), a perda de *market-share* aparecia como um custo menor que o sacrifício da maximização da renda de curto prazo: a alternativa de uma política de maximização do *market-share* só equivaleria a uma política de maximização da renda de longo prazo se a participação do comércio de café no comércio mundial permanecesse constante, e não dramaticamente cadente como ocorreu a partir de 1950 – de acima de 3% do comércio mundial na primeira metade da década de 1950 para 0,5% na década de 1980.

Esse quadro de relativa dependência, que prevaleceu até a década de 1970, explica o interesse, quando não o ativo envolvimento do Brasil na sustentação dos preços internacionais, através de iniciativas de caráter econômico (as sucessivas políticas de “valorização” e de “defesa do café”) ou político (notadamente a diplomacia do pós-guerra) destinadas a evitar situações de excesso de oferta no mercado internacional: nas valorizações clássicas da República Velha, por meio do financiamento no mercado internacional da retirada dos excedentes de produção; no primeiro período Vargas, através da destruição (incineração) dos excedentes e da redução da área plantada; na década de 1950, por meio da retirada dos excedentes de produção com financiamento interno – com a “poupança forçada” resultante da forte taxaço das exportações –, tendo como consequência uma enorme acumulação de estoques e uma grande expansão do plantio. A partir da década de 1960, por intermédio dos acordos internacionais, o esforço de sustentação do mercado deixou de ser exclusivamente brasileiro, tornando-se uma ação multilateral e negociada entre países exportadores e importadores, sendo que o ônus de se carregar os excedentes da produção mundial passou a ser repartido entre os países produtores, na medida de seus próprios excedentes.

O fato de que a economia brasileira já havia alcançado, na década de 1980, um grau de desenvolvimento e diversificação que a tornava independente do preço internacional do café significava que o setor, por sua vez, ao deixar de ser uma variável estratégica essencial

à gestão macroeconômica, passava a poder contar, pela primeira vez, com políticas especificamente setoriais e de longo prazo; que nesse novo contexto a expansão do *market-share* tendia a se tornar a questão mais importante em seu posicionamento no mercado internacional; e significava também a necessidade de se repensar o papel do Estado.

O mercado internacional, ao final da década de 1980, apresentava entre suas principais modificações: a) do ponto de vista da produção, um crescimento acelerado (cerca de 2,5% ao ano contra 1,5% na demanda) – apesar da estagnação da produção africana, responsável desde a década de 1950 pelas maiores taxas de crescimento da produção mundial – concentrado especialmente nos *arabicas* lavados produzidos na Colômbia e América Central, nos *robustas* indonésios e na recuperação da produção brasileira, fortemente abalada na década de 1970; b) do ponto de vista do consumo, a utilização de cafés *robustas* que deixou de crescer pela primeira vez no pós-guerra – refletindo em parte a inflexão no consumo mundial de café solúvel –, enquanto o crescimento se concentrou nos cafés lavados, que também passaram a assumir o papel tradicionalmente desempenhado pelo café “Santos” como base dos *blends* da indústria internacional; c) do ponto de vista da estrutura de mercado, uma forte aceleração do processo de concentração e internacionalização da indústria, em contraste com uma desconcentração cada vez mais acentuada da oferta; se, por um lado, tal processo não chegou a configurar uma situação de oligopsônio no mercado internacional de café verde, por outro lado, nos mercados nacionais de café industrializado, desembocou em estruturas de mercado fortemente oligopolizadas; d) do ponto de vista institucional, o término do sistema de cotas em julho de 1989, que marcou o fim de uma era de políticas de estabilização do mercado internacional, sustentadas unilateralmente pelo Brasil até princípios da década de 1960 e multilateralmente, com interrupções, a partir da fundação da OIC em 1962. Entretanto, com o fim da Guerra Fria, o interesse político dos países consumidores, particularmente dos Estados Unidos, por mecanismos internacionais de estabilização de preços de matérias-primas reduziu-se fortemente, enquanto numerosos países produtores se sentiram cada vez mais atraídos a se desfazer de suas estruturas

administrativas para o café – por exemplo, os institutos do café no Brasil e no México.

A DÉCADA DE 1990

Esse período se iniciou, do ponto de vista institucional, em condições radicalmente diferentes dos anteriores: no plano internacional, após 80 anos de condicionamento a mecanismos de sustentação de preços – sob iniciativa brasileira até princípios da década de 1960, e de caráter multilateral a partir de 1963 com os acordos internacionais –, inaugurou-se uma situação de “mercado livre”, em seguida à suspensão do sistema de cotas em julho de 1989; no plano interno, a liquidação do IBC no início do governo Collor encerrou mais de 50 anos (desde a criação do DNC na década de 1930) de um sistema de autarquia na gestão dos assuntos cafeeiros. **Tal gestão, a partir de março de 1990, passou a ser distribuída entre** diversos ministérios – Fazenda, Agricultura, Itamarati, Indústria e Comércio, Planejamento.

Entre o segundo semestre de 1989 e o primeiro de 1994, o mercado cafeeiro internacional conheceu a segunda maior e mais longa recessão de sua história, apenas comparável à do período da Grande Depressão: os preços internacionais, medidos pelo indicador composto da OIC, foram em média de 67 centavos de dólar/Lb contra 132 centavos na década de 1980; o valor do comércio internacional de café, que havia sido de 11 bilhões de dólares na década de 1980 e de 13 bilhões na de 1970, caiu para uma faixa entre 6,5 e oito bilhões de dólares, significando uma queda de cerca de 35%.

Por sua vez, a receita cambial média brasileira caiu para aproximadamente 1,3 bilhões de dólares, 50% da média de 2,6 bilhões na década de 1980 – contra 3,3 bilhões na de 1970, 2,7 bilhões na de 1960 e 3,8 bilhões na de 1950. A forte queda nos preços unitários de exportação, refletida no desempenho da receita, tampouco foi compensada por um aumento de participação de mercado: o *market-share* médio no período 1990-1996 manteve-se, no agregado, nos níveis da década de 1980 (24%), porém com um menor peso do *arabica*, compensado por uma maior participação do *robusta*.

Em contrapartida, o fim do sistema federal de taxação das exportações – quando da

igualação da alíquota da “cota de contribuição” em julho de 1989, permanecendo apenas o ICMS, imposto estadual, que viria a ser abolido com a Lei Kandir em fins de 1996 – significou uma importante mudança estrutural: não somente um aumento significativo na participação relativa da remuneração do produtor no preço final de exportação, como sobretudo uma maior integração do mercado interno brasileiro ao mercado internacional, após quatro décadas de dissociação – através de mecanismos sucessivos, tais como o “câmbio-café” na década de 1950, a “cota de contribuição” a partir da década de 1960, e os leilões de cotas no final da década de 1980 – entre os preços internos e externos.

Como reflexo dessa nova situação, a renda interna do setor se retraiu significativamente menos que a receita de exportação. No período entre 1991 e o primeiro semestre de 1994, os preços internos caíram para um patamar 15% inferior ao do período 1987-1990, cerca de 62 dólares/saca, agravando a profunda crise de rentabilidade da lavoura que se seguiu ao ciclo de euforia (após a seca de 1985) e depressão (a partir da grande safra de 1986-1987) da segunda metade da década de 1980: o reflexo foi uma rápida reversão do crescimento que vinha se produzindo no parque cafeeiro – que retornou a uma área plantada de cerca de dois milhões de hectares, equivalente à do final da década de 1960, após o programa de erradicação – e uma redução nos dispêndios que prejudicou fortemente os níveis de produtividade; a produção exportável média (isto é, produção total **menos** consumo interno) de 16 milhões de sacas de café, no período 1990-1996, representou, em termos absolutos, uma queda de 12% em relação à década de 1980, comprometendo a manutenção do *market-share* do café brasileiro no mercado internacional.

Uma fase de altos preços externos e internos iniciou-se em meados de 1994, **e para essa recuperação** inicial contribuiu a atuação de uma nova entidade formada exclusivamente por países produtores, a Associação dos Países Produtores de Café (APPC), que acordou entre seus membros um sistema indicativo de contingenciamento da oferta, mas para o qual foi decisiva a forte geada que atingiu as principais regiões produtoras do Brasil, e que viria a ser responsável por uma quebra superior a 35% na safra 1995-1996. Os preços internos no período 1994-1996, cerca de 140 dólares/saca, duplicaram em relação à média do período

1987-1993, contra um aumento de aproximadamente 60% nos preços *fob* (*arabica* GRI), gerando perspectivas novas de rentabilidade e expansão.

A atuação governamental na década de 1990 teve de ser profundamente repensada em função do quadro, tanto interno quanto externo, de liberalização. No plano diplomático, o Brasil não se mostrou favorável, numa primeira fase que se estendeu até 1991, a uma retomada de negociações em torno de um eventual restabelecimento do sistema de cotas; numa segunda fase, a posição modificou-se e o país participou ativamente de sucessivas rodadas de negociações, que não puderam chegar a bom termo, e cessaram com a decisão americana, em 1993, de se retirar da organização; o esvaziamento consequente da representatividade dos países consumidores no âmbito da OIC e a percepção da pouca viabilidade de operacionalização de um acordo internacional com “cláusulas econômicas” contribuíram para direcionar à APPC o foco das iniciativas diplomáticas do Brasil. Internamente, a fragmentação das antigas atribuições do IBC entre diversos ministérios teve como consequência inicial uma situação de vácuo decisório do lado governamental, traduzindo-se frequentemente por uma total ausência de políticas tanto no plano interno quanto externo, enquanto do lado do setor privado reforçou-se a percepção de que, a despeito dos eventuais conflitos de interesse entre seus segmentos, ele deveria se unir para poder assumir um maior papel na formulação e coordenação das políticas setoriais. Tal percepção culminou na formação do Comitê Brasileiro do Café (CBC) em 1991, entidade constituída por representantes dos quatro principais segmentos – lavoura, indústria de torrefação, indústria do solúvel, comércio de exportação –, que representou um passo importante na forma de levar ao governo os problemas setoriais: passou-se a privilegiar a coordenação entre os segmentos e a busca de pontos de convergência, ao invés do sistema prevalente no passado, no qual cada um encaminhava suas questões de forma isolada, quando não em confronto. Apesar de sua existência informal, o CBC teve, desde sua criação até 1996, um peso decisivo no posicionamento do governo brasileiro e na maior parte das suas decisões.

Por outro lado, o desenvolvimento do diálogo entre segmentos levou a um aprofundamento

das discussões sobre o papel do Estado, o qual – após um longo período de tutela – encontrava-se esvaziado tanto de recursos quanto de instrumentos de política, o que equivalia a discutir o espaço decisório a ser ocupado pelo setor privado: se, por um lado, havia um forte consenso quanto a um não retorno à situação prévia de dirigismo estatal, as propostas institucionais pendiam entre uma autogestão plena pelo setor e uma gestão compartilhada entre setor privado e governo. Essa discussão pôde ser desenvolvida por meio de uma iniciativa dos deputados Carlos Melles e Silas Brasileiro, que constituíram no Congresso Nacional uma comissão cujos trabalhos, realizados durante o primeiro semestre de 1996, representaram uma ampla consulta ao setor e a personalidades com atuação em administrações passadas. Em consequência, foi instituído em outubro desse ano o Conselho Deliberativo de Política Cafeeira (CDPC), que significou uma opção pela fórmula da cogestão, num sistema de igualdade de votos entre setores público e privado com arbítrio do ministro da Indústria e Comércio.

O importante papel implicitamente reconhecido ao Estado, após alguns anos de forte questionamento de sua função, pode ser vinculado aos seguintes fatos: a) a demonstração, pelo súbito fechamento dos registros brasileiros de exportação em 1990, que a recente liquidação do IBC não significava necessariamente o fim da intervenção estatal em seus aspectos mais questionáveis – isto é, o de deslocamento do ambiente contratual; b) a existência de um grande estoque em poder do governo (2/3 do Funcafé, 1/3 do Tesouro), com um volume equivalente a um ano de exportação, cuja forma de mobilização, se feita de forma intempestiva, poderia ter efeitos perturbadores nos mercados internacional e doméstico e, se feita de forma disciplinada, permitiria ao mesmo tempo assegurar condições de normalidade ao abastecimento e aumentar a disponibilidade de recursos financeiros ao setor por meio do Funcafé; c) o contraste entre a importância patrimonial do Funcafé e as dificuldades encontradas para sua operacionalização, apesar da criação, por iniciativa do senador Gerson Camata, do Departamento Nacional do Café (Denac), órgão subordinado ao Ministério da Indústria Comércio e Tecnologia e responsável por sua gestão; d) a ativa participação do Itamarati no quadro da APPC.

A expectativa em relação à solução encontrada com o CDPC é de que, ao mesmo tempo em que fica delimitado o escopo de atuação do Estado, este passe a contar com instrumentos e suporte para a formulação e implementação de políticas de médio e longo prazo para o setor.

Os desafios com os quais se defrontam o setor cafeeiro e o governo, no final de um século em que estiveram intensamente associados, são, do lado governamental, um novo papel, no qual a função de catalisação das melhores energias do setor substitui a de intervenção e condução, e, do lado privado, uma adaptação das vantagens comparativas brasileiras às exigências qualitativas e de diferenciação que cada vez mais caracterizam os mercados externo e interno.

A forma de inserção da atividade cafeeira na economia brasileira, assim como suas implicações quanto ao grau de envolvimento governamental (nos planos internacional e doméstico), modificaram-se profundamente: se, por um lado, o café não mais desempenha a função de “motor de crescimento” (como na primeira metade do século) ou de instrumento de maximização da capacidade de importar (como no pós-guerra até a década de 1970), e, graças ao crescimento e diversificação da economia, deixou de influir de forma decisiva nas políticas cambial, fiscal e monetária (como ainda era o caso na década de 1960), o setor, por outro lado, tem mantido sua capacidade de abrir fronteiras, tanto sob o aspecto geográfico (por exemplo, o cerrado mineiro para o *arabica*, Rondônia para o *robusta*), quanto comercial (a ampliação do leque de qualidades de exportação, com o solúvel a partir da década de 1960, e com o *robusta* a partir da de 1980) e tecnológico (os avanços de produtividade por meio das novas técnicas de mecanização, adensamento e irrigação).

Por outro lado, o mercado interno brasileiro, além de ser o segundo maior, tem sido um dos mais importantes focos de crescimento de consumo de café no mundo: esse fato, aliado à manutenção de uma participação atuante no mercado internacional – sem mais as limitações decorrentes das políticas de “valorização” –, parece garantir ao setor, de uma forma sustentada, uma perspectiva de crescimento via demanda induzida, com efeitos

importantes sobre a capacidade de geração adicional de empregos, divisas e consolidação de pólos regionais de desenvolvimento.

A atividade cafeeira, portanto, não esgotou sua capacidade de contribuir de forma dinâmica para a economia brasileira. O que parece ter-se encerrado, juntamente com o século que o iniciou, é o próprio ciclo das políticas de valorização – que se sucederam entre o Convênio de Taubaté em 1906 e o último acordo internacional com “cláusulas econômicas” em 1989 –, as quais, talvez com mais acertos que desacertos, foram decisivas na história econômica do período.

Alexandre Fontana Beltrão

colaboração especial

FONTES: BAER, W. *Steel*; CARNEIRO, O. *Desenvolvimento*; COSTA, R. *Esforços*; DELFIM NETO, A. *Problema*; *Encic.Mirador Internacional*; FLYNN, P. *Legião*; FURTADO, C. *Formação*; FURTADO, C. *Hegemonia*; GUDIN, E. *Chilf*; HOLLOWAY, T. *Vida*; KATZMAN, M. *Colonization*; KRASNER, S. *Manipulating*; KRASNER, S. *Politics*; PAIVA, R. *Brazil's*; PELÀEZ, C. *História*; ROWE, J. *Primary*; RUFENACHT, C. *Café*; TAUNAY, A. *História*; TAVARES, M. *Da substituição*; US. *Congress Economic*; WICHIZER, V. *World*.