

Claus Floriano Trench de Freitas<sup>(2)</sup>

### 1 - BREVE HISTÓRICO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS DO CAFÉ (AIC)

As tentativas de acordos entre países produtores, com vistas a controlar a oferta mundial e procurar estabilizar preços de café, provêm do início do século. Os primeiros resultados concretos, entretanto, só ocorreram em 28 de novembro de 1940 quando foi firmado o Convênio Interamericano do Café em Washington, com o intuito de controlar as exportações de países produtores da América Latina para os Estados Unidos. A Europa, em guerra, interrompera as compras de café. Estabeleceu-se, então, um regime de quotas básicas anuais para exportação pelos países latino-americanos e um preço-teto para o café importado pelos Estados Unidos, sistema que perdurou até 1946.

No pós-guerra, com a reabertura do mercado europeu, aumento do consumo nos Estados Unidos e safras relativamente pequenas no Brasil, os preços internos e externos se elevaram até um máximo em 1954, inclusive em função de deliberada política de maximização de receitas externas a curto prazo. Enquanto perdurou o período de preços elevados, não houve esforço significativo em termos de cooperação internacional. Somente em 1957, quando já se caracterizava um período de safras volumosas e preços cadentes, surgiram novos acordos como o Convênio de Cidade do México, com a participação de países produtores (Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México e Nicarágua), através do qual o Brasil reteria 20% de sua produção, a Colômbia, 10% e seria estabelecido um sistema de preço mínimo para a exportação. Em 1958, quinze países produtores firmaram o Convênio Latino-Americano do Café que estabeleceu os princípios de retenção pelo qual o Brasil se comprometeria a reter 40% de sua safra, a Colômbia, 15% e os demais países, 10% de suas disponibilidades para exportação.

A safra brasileira atingiu quantidade recorde em 1958, a maior dos vinte e cinco anos anteriores, com 26,8 milhões de sacas de 60kg, uma das cinco maiores colhidas até então. Através de majorações nas bonificações às cambiais, reajustou-se os preços pagos aos exportadores para compensar o rápido declínio dos preços externos. Isso provocou ainda maiores estímulos à redução das cotações externas já que correspondia à desvalorização do câmbio-café.

A safra de 1959 foi, entretanto, a maior já registrada na história do café, com cerca de 44 milhões de sacas segundo o Instituto Brasileiro do Café (IBC), o que motivou o máximo esforço no sentido de tentar estabilizar preços através do controle de oferta no mercado mundial. Firmou-se, em setembro de 1959, o Convênio Internacional do Café abrangendo os países produtores da América Latina, Portugal (Angola) e França (países da comunidade francesa), contando-se com o apoio do Reino Unido e da Bélgica, estabelecendo-se quotas anuais de exportação distribuídas por trimestres. Os resultados no primeiro ano de vigência, foram extremamente desiguais, pois o Brasil retirou cerca de 18 milhões de sacas do mercado (embora a preços baixos) enquanto a Colômbia retirou meio milhão e os demais países praticamente nada. Assim, o Brasil teve que suportar praticamente sozinho os riscos e ônus da retenção.

Apesar das dificuldades de controle das quotas anuais dos países signatários, o convênio internacional de produtores foi sucessivamente prorrogado e passou a abranger países consumidores, sendo firmado em 1962 o primeiro Acordo Internacional do Café, com vigência por cinco anos,

---

<sup>(1)</sup> Recebido em 12/07/89. Liberado para publicação em 19/07/89.

<sup>(2)</sup> Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

contando com 42 membros exportadores e 25 importadores. Em 1958 fora assinado, no Rio de Janeiro, um acordo de países produtores que havia criado a Organização Internacional do Café (OIC), com sede em Londres que, incluindo os principais países consumidores, iniciou seus trabalhos em 1963, com a finalidade de operacionalizar as decisões do acordo de 1962 visando, precipuamente, a maior estabilidade do mercado cafeeiro mundial.

Em 1961, havia sido criado no Brasil o Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA) e, entre 1962 e 1967, o Governo promoveu um programa de erradicação de 1,4 bilhão de cafeeiros, enquanto dava continuidade à política de retenção, acumulando-se estoques governamentais e particulares até um nível recorde estimado acima de 70 milhões de sacas. Simultaneamente, praticou-se deliberada política de preços baixos para o cafeicultor com o intuito de desestimular a produção. Segundo dados do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), entre 1960 e 1970, o Brasil reduziu sua população cafeeira em 48% enquanto a Colômbia aumentou 26%, os países produtores de "outros suaves" aumentaram 28% e os de "robusta" 28%.

Em maio de 1965, o Conselho do Acordo Internacional do Café adotou o sistema de preços indicativos e estabeleceu o ajuste automático de quotas de exportação global e por países, no caso da média do preço diário em um período de quinze dias úteis consecutivos ser inferior a 38 centavos de dólar por libra-peso ou superior a 48 centavos.

Em 1968, já se delineavam, no Brasil, perspectivas de escassez de café que motivaram os diversos Planos de Renovação da Cafeicultura entre 1969 e 1977, com plantios financiados a juros subsidiados, de 1,7 bilhão de cafeeiros e recape e decote de meio bilhão. Nesse mesmo ano, foi firmado o segundo Acordo Internacional do Café, sendo estabelecido pelo Conselho da OIC (1967/68) um sistema de quotas abrangendo um máximo de 47,6 milhões de sacas exportáveis pelos países produtores. Esse acordo perdurou até 1973 e foi prorrogado até 1975, quando os 62 países-membros da OIC firmaram o terceiro Acordo Internacional, com vigência entre 1976 a 1982. As condições em que foi negociado esse acordo eram totalmente diferentes das que prevaleciam durante os acordos de 1962 e 1968. Ao invés de haver excedentes, a geada de 1975 reduziu drasticamente a produção brasileira em 1976, para 6 milhões de sacas, a menor safra registrada no século. Os preços atingiram níveis recordes e o sistema de quotas e provisões econômicas continuou sem efeito (conforme vinha ocorrendo desde 1972), situação que prolongou-se até 1980.

Em 03/10/80, o Conselho Internacional do Café concluiu sua trigésima quarta sessão em Londres, estabelecendo que as quotas de exportação voltariam a ter efeito a partir de 1 de outubro, sujeitas a ajustes em resposta a movimentos de preços no intervalo de US\$1,15 a US\$1,55. A quota global estabelecida (57,37 milhões de sacas) seria dividida em quotas trimestrais e 97,6% dos selos de exportação (emitidos pela OIC para controle das exportações pelos países exportadores, importadores e pela OIC) seriam distribuídos quinze dias antes do começo de cada trimestre. A distribuição dos restantes 2,4% dos selos ocorreria se a qualquer momento, durante o trimestre, a média móvel de vinte dias do Preço Indicativo Composto da OIC atingisse ou superasse US\$1,35 por libra-peso. Se ficasse abaixo de US\$1,20 por libra-peso, a quota global de exportação seria reduzida de 1,4 milhão de sacas, distribuindo-se a redução pró-rata segundo a quota de cada país exportador. Se a média móvel ultrapassasse esses limites por vinte dias consecutivos, novas liberações ou cortes seriam determinados. A reativação do sistema de quotas, a partir de 1980, deveu-se, essencialmente, à perspectiva de recuperação da produção brasileira de café aos mesmos níveis observados antes da geada de 1975 e ao rápido crescimento da produção e exportação dos demais países. A safra de 1981, no Brasil (35,4 milhões de sacas), foi a quarta maior na história do café.

Em setembro de 1981, em reunião da OIC, em Londres, decidiu-se prorrogar o acordo vigente até 30 de setembro de 1983. Em outubro de 1983, foi firmado o quarto Acordo Internacional, com vigência até setembro de 1989, com modificações quanto ao tamanho das quotas e outros dispositivos relativos a controles de comercialização, mantendo-se o intervalo de preços indicativos (US\$1,20 a US\$1,40 por libra-peso) e as condições de ajuste que vigoraram para o acordo no ano 1982/83. O sistema de quotas de exportação através do acordo foi suspenso em fevereiro de 1986, em decorrência do rápido aumento de preços causado pela previsão de redução drástica da safra brasi-

leira de 1986, devido à severa seca de fins de 1985 e princípios de 1986. Efetivamente, a safra foi de apenas 11 milhões de sacas e os preços reais atingiram níveis similares aos de 1976 e 1977, refletindo os efeitos da geadas de 1975.

As cláusulas econômicas foram reintroduzidas em 5 de outubro de 1987 e a quota global fixada em 58 milhões de sacas, sendo reduzida no início de 1988 para 54,5 milhões de sacas, através de diversos cortes sofridos em função do comportamento cadente dos preços indicativos. Em fins de 1988, as cotações internacionais continuavam em baixa, já sob vigência do acordo para o ano-safra 1988/89 em vigor até setembro de 1989 quando deverá ser renegociada a continuidade do Acordo Internacional. A quota global para 1988/89, aprovada pelos 74 países-membros da OIC, foi de 56 milhões de sacas, cabendo ao Brasil, 30,86% ou 16,5 milhões de sacas. Manteve-se o sistema de controle de preços vigente desde 1981/82 com intervalo maior de variação de US\$1,15 a US\$1,45 e um intervalo menor de US\$1,20 a US\$1,40 por libra-peso. A quota global poderia ser aumentada ou diminuída em quantidades determinadas, conforme a média móvel de quinze dias do Preço Indicativo Composto da OIC atingisse os limites dos intervalos de preços estabelecidos. Em reunião realizada em Londres, em 03/07/89, os representantes de países produtores e consumidores que tentavam renegociar o acordo a expirar em 30 de setembro, decidiram pela suspensão das cláusulas econômicas, tornando sem efeito o sistema de quotas e faixas de preços de intervenção.

## 2 - PRODUÇÃO, CONSUMO INTERNO, EXPORTAÇÕES E ESTOQUES: SITUAÇÃO MUNDIAL E DO BRASIL

A produção mundial para o ano-safra (outubro a setembro) 1988/89 foi estimada, pelo USDA, em 93,3 milhões de sacas, 10% abaixo da produção recorde do ano anterior, quando chegou a 103,2 milhões (quadro 1).

QUADRO 1. - Produção Mundial de Café por Regiões, Anos-Safra 1987/88 e 1988/89<sup>(1)</sup>

(em milhão de sacas de 60kg)

Região	1987/88	1988/89	Variação(%)
Américas do Norte, Central e Caribe	17,2	17,4	1,1
América do Sul	55,4	42,5	-23,3
África	19,6	20,4	4,3
Ásia	10,0	11,7	16,2
Oceania	1,0	1,3	19,8
Total mundial	103,2	93,3	-10,0

<sup>(1)</sup> Ano cafeeiro (outubro a setembro).

Fonte: USDA. World Coffee Situation, Dezembro de 1988.

No ano cafeeiro 1987/88, as estimativas do USDA para as exportações mundiais foram de 68,1 milhões de sacas e no ano cafeeiro 1988/89, presumindo-se que se repita comportamento idêntico das exportações e que fosse preenchida a quota total de 58,0 milhões prevista pela OIC antes da suspensão das cláusulas econômicas do Acordo Internacional, cerca de 12,1 milhões de sacas seriam exportadas para países não-membros. A safra brasileira de 1989, estimada inicialmente pelo IBC em 22,9 milhões de sacas constitui parte da safra mundial do ano cafeeiro 1989/90, segundo o critério de estimativa do USDA. O consumo mundial, segundo dados da mesma fonte, tem apresentado aumento de 1% a 2% ao ano devido ao crescimento do consumo interno nos países produtores (estimado em 24,8 milhões de sacas em 1988/89) e também nos países importadores, à exceção dos Estados Unidos.

Os estoques mundiais iniciais no ano de 1988/89 foram estimados em 47,6 milhões de sacas, os mais elevados dos últimos quinze anos, desde o ano cafeeiro 1974/75, quando ocorreu a severa geada de 1975 no Brasil e os estoques brasileiros atingiram níveis praticamente nulos. Com base nesses elementos, o USDA previa que os estoques mundiais finais em setembro de 1989 chegariam a 48,3 milhões de sacas (quadro 2).

QUADRO 2. - Oferta e Distribuição Mundial de Café pelos Países Produtores, Ano-Safra 1988/89

(em milhão de sacas de 60kg)

Estoques iniciais (A)	47,6
Produção (B)	93,3
Importação (C)	0,3
Total das disponibilidades (A+B+C)	141,2
Consumo interno (D)	24,8
Exportações (verde + industrializado) (E)	68,1
Consumo interno + exportações (D+E)	92,9
Estoques finais (A+B+C)-(D+E)	48,3

Fonte: USDA. World Coffee Situation, Dezembro de 1988.

Segundo se depreende desses dados, é bastante equilibrada a situação mundial do café no que concerne à disponibilidades e aos níveis de consumo. Deve-se considerar que as estimativas da produção mundial efetuadas pelo USDA incluem a estimativa da safra brasileira do ano passado, com cerca de cinco milhões de sacas acima da divulgada pelo IBC. A safra brasileira do ano de 1989 está sendo estimada a níveis iguais ou menores do que a do ano passado, em torno de 20 milhões de sacas e os estoques brasileiros disponíveis para exportações são, também, considerados relativamente baixos. Além disso, é muito cedo para estimar-se a safra de 1990, inclusive porque não se pode prever possíveis acidentes climáticos. A situação da produção, consumo interno, exportações e estoques no Brasil é também equilibrada no ano de 1989, a julgar pelas estimativas de fontes oficiais, do comércio e da produção.

Segundo levantamento promovido pela OIC, os estoques (oficiais e particulares) existentes no Brasil, em 31 de março de 1989, eram da ordem de 28,5 milhões de sacas. Com base nesses estoques pode-se construir cenário de comportamento aproximado de disponibilidades, consumo e exportações a partir do início da safra deste ano (quadro 3). Essas estimativas estão sujeitas a retificação já que só existem dados oficiais relativos à safra brasileira, assim mesmo em caráter preliminar.

QUADRO 3. - Estimativas de Produção, Consumo Interno, Exportações e Estoques, no Brasil, 1989/90

(em milhão de sacas de 60kg)

Estoque Inicial em 30/03/89	28,5
Menos: Exportação e consumo interno até 31/05/89 <sup>(1)</sup>	4,0
Estoque Inicial em 31/05/89	24,5
Produção da safra de 1989 <sup>(2)</sup>	20,0
Disponibilidade até 31/05/1990	<u>44,5</u>
Menos: Consumo interno até 31/05/90 e	11,0
Exportações até 31/05/90 <sup>(3)</sup>	<u>19,0</u>
Estoque final em 31/05/90	14,5

(1) Estimativa de cerca de dois milhões de sacas mensais.

(2) Estimativa de 22,9 milhões de sacas pelo IBC inicialmente.

(3) Estimativa com base em comportamento de anos anteriores.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola (IEA).

Com base em estimativas de estoques finais da ordem de 14,5 milhões de sacas, em 31 de maio de 1990, dependerá do comportamento da próxima safra a situação do mercado no futuro, já que se trata de estoque relativamente baixo e somente parte dele pode ser comercializada a nível externo, seja por questões de qualidade seja por se dever manter estoque interno mínimo por motivos de segurança contra possível escassez advinda de acidentes climáticos. Além disso, cerca de três milhões de sacas constituem a quantidade de café necessariamente retida no fluxo de comercialização, o denominado "estoque de prateleira".

Com base em estimativas da população cafeeira do Brasil da ordem de quatro bilhões de cafeeiros, há possibilidades de que a próxima safra atinja níveis elevados, mesmo se for calculada uma produção de nove sacas por mil cafeeiros em média, o que resultaria em safra da ordem de 36 milhões de sacas. Nesse caso, a safra seria suficiente para atender as quantidades consideradas normais de consumo interno (estimadas entre dez e onze milhões de sacas) e de exportação (entre 18 e 19 milhões), aumentando os estoques finais em 1991 de seis a oito milhões de sacas.

### 3 - PERSPECTIVAS PARA O MERCADO NA AUSÊNCIA DE CLÁUSULAS ECONÔMICAS DO AIC

A rápida redução das cotações externas, da ordem de 20% a 30% na primeira semana após a suspensão das cláusulas econômicas em 3 de julho de 1989, foi consequência esperada da liberalização. A situação difere totalmente das ocasiões anteriores em que foram suspensas as cláusulas econômicas do Acordo. Isso ocorreu nos anos da década de 1970 em que as cotações internacionais encontravam-se em níveis elevados e aumentaram extraordinariamente após a geada de 1975, e no período entre fevereiro de 1986 e outubro de 1987, quando a seca severa de 1985 no Brasil provocou, de modo análogo, elevação inusitada dos preços, tornando sem efeito os limites determinados pelo AIC. A tendência universal à adoção de medidas liberalizadoras do comércio que vem sendo observadas ao nível mundial e nacional nos anos recentes e as crescentes críticas à eficácia dos contro-

les da OIC, inclusive em função das vendas expressivas de café a países não-membros a preços abaixo dos estipulados para os países-membros, são fatores importantes para explicar a suspensão das cláusulas econômicas.

O Brasil possui diversas condições favoráveis para competir com os demais países produtores a níveis de preços mais baixos do que os vigentes no mercado externo antes da suspensão da quota e demais dispositivos de sustentação de preços do AIC. Através da liberalização no mercado interno, eliminando-se a elevada tributação direta e indireta representada, principalmente, pela quota de contribuição e pelos recursos arrecadados através dos leilões de Direitos de Registro de Declaração de Venda (DRDV), é possível suportar reduções da ordem de 30% ou mais pois, juntos, esses encargos atingiam cerca de 45% do preço mínimo de registro de vendas para exportação. Além disso, a economia nacional apresenta menor dependência das exportações de café do que há algumas décadas. Na média dos anos da década de 1960, as exportações de café constituíam, ainda, cerca de 48% do valor total exportado enquanto, em 1988, chegaram a 6,6%.

A intervenção governamental no mercado do café, seja ao nível interno, seja ao nível externo, a partir do AIC de 1962, não conseguiu evitar as acentuadas oscilações de produção e preços de longo prazo. Além disso reduziu-se lenta mas continuamente a participação do Brasil no mercado internacional, de 56,4% nos anos 30 para 43,6% nos anos 50 e para cerca de 25% na década atual. Nos períodos em que o sistema de quotas da AIC vigorou, ao longo de cerca de 17, dos 27 anos de existência do acordo, os países produtores se beneficiaram de preços mais elevados do que os que ocorreriam sob condições de livre mercado. Essa realidade favoreceu o processo de desenvolvimento de grande número de países do Terceiro Mundo. Mas a mensuração de custos e benefícios econômico-sociais, especialmente para o Brasil, ainda está por ser efetuada. As indicações disponíveis, no entanto, são de que a retenção da oferta nos períodos em que funcionou a quota global e o sistema de faixas de preços da OIC foi efetuada praticamente só pelo Brasil, já que os países competidores raramente retiveram estoques em quantidades expressivas.

No futuro próximo, a política de comercialização poderá tender para a liberalização em grau maior também ao nível interno, eliminando-se ou reduzindo-se a tributação direta e indireta, inclusive, possivelmente, através de maior grau de realismo cambial. Preços de garantia nos moldes atuais, possivelmente fixados a níveis apenas suficientes para evitar estímulos à produção excessiva, limitarão o grau de liberalização, mas poderão ser exigidos pelos cafeicultores. Os produtores de café poderão se beneficiar de eventuais elevações de preços mas correrão os riscos de eventuais períodos de oferta acima da capacidade de absorção do mercado a preços estáveis.

Caso prevaleça grau elevado de intervenção governamental nos moldes atuais, os cafeicultores continuarão a contar com a mesma sistemática de controles de preços através do preço mínimo de exportação, quota de contribuição ainda que minorada, preços de garantia aos níveis mínimos e tabelamentos episódicos ao nível de varejo, e correrão os mesmos riscos do mercado mais liberalizado assegurado por preços mínimos de garantia de compra.

Ao longo de 60 anos de intervenção direta do Governo Federal no mercado e 27 anos de descontinua intervenção intergovernamental através dos acordos internacionais, a cafeicultura e o mercado de café no Brasil presenciaram extraordinárias flutuações de produção e preços, apresentam níveis médios de produtividade muito aquém do potencial e sofreram elevado grau de tributação. Não há porque não experimentar grau de liberalização tão amplo o quanto possível. Mesmo porque, a qualquer momento, pode-se reinstaurar os sistemas de controle externos ou internos com maior eficiência, apesar de não terem auxiliado o Brasil a pelo menos manter sua parcela de participação no mercado internacional.

Após o reajuste de preços às novas condições de mercado externo livre das quotas do AIC, o mercado deverá se estabilizar a nível de preços externos mais baixos sem que diminua necessariamente o nível de preços recebidos pelos cafeicultores no Brasil, inclusive porque elimina-se os custos de comercialização oriundos do próprio sistema de quotas e pode diminuir a tributação interna. As condições de oferta e demanda ao nível interno e mundial caracterizam uma situação de equilíbrio com estoques relativamente baixos.

Dependerá do tamanho da próxima safra mundial e especialmente da safra brasileira, ocorrer ou não excesso de oferta, caso em que se poderá voltar ao sistema de quotas do AIC ou o Brasil poderá desenvolver sistema interno alternativo, possivelmente através da retenção de café pelo próprio produtor em moldes já propostos por alguns setores da produção. Nesse caso, o mercado poderá continuar livre de quotas externas, cabendo à cafeicultura e aos agentes de comercialização aumentar sua eficiência e poder competitivo e arcar com os riscos inerentes ao mercado mais liberalizado.