

ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA CAFEIEIRA DO BRASIL — 1961/1971

José Juliano de Carvalho Filho *

Este trabalho é uma versão resumida de pesquisa (1) dedicada ao estudo dos instrumentos utilizados na elaboração e implementação da política cafeeira do Brasil, no período 1961/1971, e visa basicamente a esclarecer alguns aspectos da ação das autoridades responsáveis por essa política.

Em seu desenvolvimento, o trabalho foi dividido em três partes. A primeira expõe o “ambiente econômico” em que se deu a ação das autoridades, evidenciando a situação da época e as restrições a esta ação, advindas de outros setores da economia nacional e do comércio internacional.

A segunda parte ocupa-se da análise dos instrumentos utilizados na elaboração e execução da política cafeeira no período. Primeiramente, esclarece o papel do Plano de Safra e da Conta Café no contexto da política para, a seguir, analisar individualmente cada instrumento classificados em três grupos: aqueles que formam o sistema de preços; aqueles que se destinam à comercialização externa e, finalmente, aqueles relativos ao controle direto da oferta a longo prazo.

A terceira parte é dedicada às observações finais, englobando uma avaliação geral dos resultados das medidas.

I. A Ação das Autoridades e as Características da Economia Cafeeira

A ação das autoridades responsáveis pela política cafeeira do Brasil necessita ser compreendida no contexto particular que caracteriza a situação da economia do setor café, em cada época.

(*) Professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

(1) Carvalho Filho, José Juliano “Política Cafeeira do Brasil — seus instrumentos — 1961/1971” [São Paulo] Tese de Doutorado — Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

Ao contrário do que hoje ocorre, em 1961 a cafeicultura brasileira caracterizava-se por situação de superprodução com as consequentes exigências de compras de excedentes e manutenção de estoques por parte do governo ⁽²⁾. O volume de recursos assim exigido conflitava com a necessidade de conter o processo inflacionário pelo qual passava a economia nacional.

Patenteava-se, portanto, a necessidade de correção da economia do setor. Todavia, a ação oficial via-se condicionada por uma série de restrições oriundas das relações entre café e economia nacional. (A grande importância do setor cafeeiro implicava em alto grau de inter-relacionamento entre a política específica do setor e as políticas econômicas de ordem mais geral.)

(As variações no nível de atividade do setor cafeeiro geravam repercussões imediatas com relação à oferta de divisas e oferta monetária.) Ainda mais, as medidas governamentais com vista ao comércio exterior também estavam condicionadas pela estrutura do mercado internacional do café.)

No que se refere à oferta de divisas, a ação das autoridades em matéria de café se via condicionada às necessidades de divisas da economia brasileira, que na época estavam agravadas pelos deficits sucessivos no Balanço de Pagamentos. O café, respondendo por mais de 50% do valor das exportações totais, era o grande responsável pela oferta de divisas no mercado cambial, fato este que inter-relacionava fortemente as políticas cafeeira e cambial.)

Por outro lado, considerando-se o aspecto monetário, as operações com o café influenciavam significativamente a oferta de moeda. Além do efeito expansivo sobre os meios de pagamento acarretado pelas compras de excedentes e manutenção dos estoques, a própria comercialização da safra cafeeira implicava expansão de oferta monetária. (Assim é que esta comercialização colocava em movimento grande número de atividades e implicava em volumoso crédito ao setor, dando origem a considerável fluxo monetário. Esse fluxo, concentrado no 2.º semestre do ano civil (primeiro da safra), provocava pressões inflacionárias que não se extinguíam com o re-

(2) A respeito veja-se MIC-IBC-GERCA — “Estímulos e Desestímulos à Cafeicultura Brasileira — mimeografado — setembro/1971.
IBC — “Problemas de Produção e Comércio de Café do Brasil”, Relatório da Comissão Especial da Junta Administrativa do IBC, 1961.

torno dos recursos ao governo.) Além disso, o simples atraso na comercialização provocava retração nas vendas de produtos industriais, criando problemas para o setor secundário da economia⁽³⁾. Lembrando que na época o problema inflacionário se agravava continuamente, pode-se avaliar a importância de que se revestiam as medidas tomadas com relação ao café para a política monetária global.

(Cabe frisar que tal importância não se devia apenas aos gastos que o setor exigia, mas também às possibilidades do café em contribuir positivamente (com recursos) para a política de combate à inflação⁽⁴⁾.)

(Por fim, devem-se considerar as limitações à ação governamental oriundas do comércio exterior.)

Thomas Geer em recente estudo,⁽⁵⁾ (conclui que a estrutura de mercado da indústria do café mundial é um oligopólio diferenciado.) Em tal mercado, a demanda para um particular país depende basicamente dos diferenciais de preços entre os diversos tipos de café.⁽⁶⁾ E ainda, as alterações de demanda com substituição entre os diversos padrões de café, estão condicionadas ao comportamento de reação dos demais ofertantes, já que o restabelecimento dos diferenciais impede o prosseguimento da substituição.)

(É com referência a este problema dos diferenciais de preços e ao comportamento de ação e reação dos ofertantes que se deve analisar também a ação das autoridades brasileiras, quando instituem ou manipulam instrumentos de política com vistas ao mercado internacional.) Acresce ainda que esta análise deve ter presente a posição preponderante ocupada pelo

(3) Delfim Netto, A. — “Sugestões para uma Política Cafeeira”, in *Revista de Ciências Econômicas* n.º 1, 1962, pp. 4.

(4) Delfim Netto, A. — “A Política cafeeira para a safra 1965/66”, in *Revista Temas e Problemas Quarto caderno*, 1966, pp. 67.

(5) Geer, T. — “An Oligopoly — The World Coffee Economy and Stabilization Schemes” — Dunellen Publishing Company Inc. New York, 1971.

(6) “A change of one price differential due to either a deliberate change in the price of one seller or a change in the demand for the product whose price has been changed, but also the demand for all other types of coffee”. Geer, T. *op. cit.* pp. 120.

Brasil na oferta mundial e o processo de substituição que o produto brasileiro sofria no mercado mundial do café.)

Fato importante também a considerar é a existência de acordos internacionais, pois consubstanciam situações de coalizão que implicam por sua vez, restrições à liberdade dos oligopolistas. Consequentemente, este fato influencia a ação da autoridade e necessita ser considerado no estudo de suas medidas.

Concluindo este item, e para que se complete o “ambiente econômico” da ação das autoridades, deve-se evidenciar a dificuldade destas em atender, com o mesmo grau de eficiência, os diversos objetivos da política cafeeira.

A literatura sobre Economia do Café ⁽⁷⁾ ensina que o problema café possui dois aspectos distintos — um interno e outro externo — que precisam ser encarados de maneira diferente, a fim de que sejam atingidos, tanto quanto possível e simultaneamente, os seguintes objetivos: maximização da receita de divisas dentro de uma política que sustente a posição brasileira no mercado e não estimule a ampliação da cultura nos países concorrentes; minimização dos gastos governamentais com o setor café e obtenção, pelo governo, do maior saldo possível, em cruzeiros, proveniente das operações com o café, a fim de que este desempenhe papel positivo na política de combate à inflação; remuneração “consistente” ao setor produtor e adequação da oferta brasileira às demandas interna e externa.

(7) Os objetivos apresentados foram extraídos de vários trabalhos, principalmente daqueles que Antonio Delfim Netto e Edmar Bacha realizaram.

A respeito vejam-se:

Bacha, E.L. — “O Café do Brasil: Vinte Anos de Substituição no Mercado Internacional” — crítica Bibliográfica, in Revista Brasileira de Economia, ano XXI — n.º 4, Dezembro 1967 — pp. 80. Bacha, E.L. “An Econometric Model For The International Coffee Market: The Impact of Brazilian Price Policy-Unpublished Ph. D. Dissertation, Yale Universit, 1968.

Delfim Netto, A. e C.A. Andrade Pinto — “O Café do Brasil: Vinte Anos de Substituição no Mercado Internacional.

Delfim Netto, A. — “A Política Cafeeira Para a Safra 1965/1966” Dezolt, J. — “Plano Financeiro da Safra Cafeeira de 1967/68” — in Boletim do Banco Central do Brasil, setembro 1967 pp. 7/17. MIC — IBC — GERCA — op. cit.

Milanez Netto, J.F.A. e M.M. Malta — “O Café como variável Estratégica no Processo das Decisões Econômicas Nacionais” — in Estudos APEC-1970 pp. 225-232.

Considerando estes objetivos e as implicações já apontadas neste item, pode-se avaliar o grau de dificuldade que cerca a elaboração da política cafeeira.

É inserido neste quadro geral que a seguir são analisadas as medidas governamentais.

II. Instrumentos da Política Cafeeira, 1961/71

1. Plano de Safra e Conta Café:

Os principais parâmetros da política do café estabelecem-se por safra nos esquemas financeiros (plano de safra), e exercem influência sobre diversas variáveis tais como: remuneração de produtores e exportadores, nível de exportações, montante de divisas, gastos e recursos do governo, relacionando desta forma as políticas cafeeira, cambial e monetária.

Por outro lado, os esquemas financeiros de safra são condicionados à previsão do comportamento do setor café, expresso pela projeção da conta café que por sua vez exprime os fluxos monetários originados pelo setor.

1.1. Plano de Safra ou Esquema Financeiro da Safra Cafeeira

(Todos os anos, no meses de maio ou junho, o Conselho Monetário Nacional (CMN), assessorado pelo Instituto Brasileiro do Café, fixa as principais normas da política cafeeira a serem executadas no ano safra que se segue, ou seja, aprova o esquema financeiro da safra ⁽⁸⁾.)

No período estudado, esta incumbência coube inicialmente ao extinto Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), passando posteriormente ao Conselho Monetário Nacional (CMN) por força das leis n.º 4.595 de 31/12/1954 e n.º 4.924 de 23/12/1965.

(Por intermédio deste esquema fixam-se: os preços de garantia, os valores dos financiamentos das safras para efeito de refinanciamento pelo Banco Central, os valores das cambiais dos exportadores de café, os preços mínimos de registro básico para

(8) A respeito veja-se: Dezolt, J. — “Plano Financeiro da Safra Cafeeira de 1967/68” in Boletim do Banco Central do Brasil, setembro 1967 pp. 7-17.

exportação por portos (níveis de registro por portos), os valores em dólares da quota de contribuição, os tipos de café objeto de garantia de preços, os ágios por tipo e bebida de café, além de outras medidas, como as normas para escoamento da safra das áreas de produção para os portos de embarque e para os armazéns do interior.

Devido à fixação de todos estes parâmetros, o plano de safra constituía e constitui a principal peça da política cafeeira. A sua elaboração é feita com base na projeção do comportamento do setor (projeção da conta café) e serve de subsídio para a conciliação de vários objetivos de política muitas vezes conflitantes que extravasam o setor café.

A fixação do plano de safra se reveste de grande importância para a política monetária. “A preparação da proposta orçamentária e a fixação do plano de safra do café se constituem nos dois momentos decisivos para a determinação dos parâmetros da política monetária. Esta importância se prende ao fato de que cabe ao Banco Central o financiamento suplementar para cobertura dos gastos do governo na execução do orçamento federal e da política cafeeira”⁽⁹⁾. No que tange ao orçamento federal, as autoridades monetárias gozam de certa flexibilidade de ação o que não ocorre com o plano de safra, pois uma vez estabelecido, todo o sistema bancário passa a financiar produtores e comerciantes com base no preço de garantia de compra do IBC. (Além disso, evidenciando a multiplicidade de influências exercidas pelo plano de safra, a fixação dos valores, em cruzeiro, das cambiais do café ou dependendo do critério adotado,⁽¹⁰⁾ a fixação da quota de contribuição determina a remuneração do exportador a qual, quando alterada, implica reajuste de preço do café no mercado internacional⁽¹¹⁾.)

(O estabelecimento do esquema financeiro da safra exerce a um só tempo influência sobre: o plântio de café, a diversificação da lavoura, a remuneração do setor exportador, a receita

(9) “Café e Política Monetária”, in *Rev. Conjuntura Econômica*, julho 1967 pp. 7-9.

(10) Estes dois critérios são estudados no item 2.1.4.

(11) Sobre a mecânica do reajuste, ver caso do aumento dos valores em cruzeiro das cambiais, exposto no item 2.1.2.

de divisas, a renda da cafeicultura, a renda agrícola, a demanda de produtos industriais e o emprego rural, além de influir sobre a oferta da moeda e gastos do governo.

É importante frisar que a eficiência do esquema estabelecido para determinada safra corre risco importante devido ao imponderável fator climático. A ocorrência de uma geada desvirtua o plano de safra e provoca reações no mercado, dificultando sobremaneira a ação das autoridades.

Neste trabalho, as medidas adotadas por meio dos esquemas financeiros são verificadas pelo estudo particularizado de cada instrumento de política.

Cabe porém antecipar uma medida de curto prazo utilizada no período. É a antecipação do plano de safra, como ocorreu para a safra de 68/69⁽¹²⁾. Tal decisão foi tomada por duas razões:

- i. melhorar as condições de remuneração dos cafeicultores.
- ii. assegurar melhor continuidade nos negócios do café, permitindo o afluxo imediato dos cafés novos ao mercado.

A antecipação elimina o clima de incerteza sobre as deliberações do Conselho Monetário Nacional, evitando repercussões negativas no mercado.

Deve-se frisar porém que uma das consequências desta providência é a antecipação do crédito à comercialização fornecido pela Carteira de Crédito Geral do Banco do Brasil (CREGE), e pela rede bancária particular, implicando portanto expansão monetária.

1.2. Conta Café

A conta café surgiu com a Instrução n.º 204 de 13/3/1961 da antiga SUMOC e se constitui na contabilização dos fluxos monetários gerados pela comercialização das safras cafeeiras e dos demais débitos e créditos relativos ao setor café.

(12) "Café — Firme no Mercado Interno" in Rev. Conjuntura Econômica julho, 1968, pp. 47-53.

Os dois principais itens desta conta são: quanto à receita, os recursos oriundos da quota de contribuição e quanto à despesa os recursos dispendidos na compra de excedentes. A conta café porém considera também o volume de crédito concedido ao setor café. Assim sendo, normalmente a partir de julho passa a exigir recursos líquidos devido ao aumento dos financiamentos ligados ao produto:

(Neste período, crescem os empréstimos da CREGE ao setor privado, destinados ao financiamento de comercialização da safra.) É importante entender que um período de deficit na conta café, ainda que o resultado do ano seja superavitário, implica necessariamente pressão inflacionária. “É preciso deixar claro que, no fim de cada safra, o esquema cafeeiro apresenta-se, em geral neutro com relação à inflação. Durante sua execução, entretanto, tende a exercer sensível pressão inflacionária, pela diferença entre a velocidade de entrada e saída de recursos. Levando-se em conta todos os aspectos (necessidade de compra e financiamento para sustentação de preços) verifica-se que a pressão máxima de caixa do esquema cafeeiro ocorre nos meses de outubro-novembro, ocasião em que exerce séria pressão inflacionária” (13).)

Cabe notar aqui que as autoridades regulam o crédito ao setor, utilizando-o como instrumento de política. Assim o Banco Central estabelece faixas de refinanciamento e limites de crédito segundo ao objetivos da política cafeeira.

O resultado da conta café faz parte do passivo das autoridades monetárias. Um resultado positivo do saldo da conta café é visto com bons olhos por estas autoridades, pois, além de não precisarem despender recursos extraordinários na política do produto, contam com recursos adicionais para o financiamento de suas operações ativas, como cobertura do deficit do Tesouro, empréstimos ao setor privado, cobertura da compra de cambiais, etc. Quando da elaboração do esquema financeiro da safra, o governo realiza a previsão da conta café considerando: volume de safra, “carry-over” (14) não registrado, “carry-over” registrado antes do início da safra (disponível nos portos), vendas do IBC, compras do IBC, exportações particula-

(13) Delfim Netto. A. “A Política Cafeeira para a safra de 65/66, in Rev Temas e Problemas, Quarto Caderno, 1966, pp. 86.

(14) Café de safras passadas retidos em mãos de particulares.

res e governamentais. É uma previsão meticulosa, pois trata-se de peça importante no contexto da elaboração da política econômica global. A política cafeeira, portanto, é traçada com a preocupação de evitar problemas na execução do orçamento monetário e se possível aumentar inclusive a disponibilidade de recursos do governo possibilitando menor pressão sobre as necessidades de meios de pagamento.

(No período estudado, principalmente a partir de 1968 (queda da produção devido aos programas de erradicação e fenômenos climáticos), o setor café forneceu considerável soma de recursos líquidos às autoridades monetárias. Neste período as compras de excedentes caem praticamente a zero enquanto se nota um grande acréscimo nas receitas oriundas da quota de contribuição ⁽¹⁵⁾.)

2. Instrumentos da Política Cafeeira e seus Mecanismos Econômicos

Esta seção analisa os instrumentos da política cafeeira, agrupando-os em três categorias, quais sejam: instrumentos formadores do sistema de preços, instrumentos de comercialização e instrumentos de controle da oferta a longo prazo.

Fez-se este agrupamento segundo a função principal de cada instrumento no contexto da política. Todavia, cabe notar que a manipulação dos instrumentos formadores do sistema de preços também pode visar à comercialização do produto.

2.1. Instrumentos formadores do sistema de preços

A execução da política cafeeira no período estudado deu-se basicamente pela intervenção das autoridades no mercado, fixando uma série de preços que consubstanciam um sistema.

2.1.1. Preço Mínimo de Registro de Venda (Registro Mínimo)

(Os preços mínimos de registro de venda são fixados pelas autoridades brasileiras em resoluções do IBC. Os cafés do Brasil devem ser exportados, no mínimo, a esses preços. É o prin-

(15) A respeito, veja-se:
Congresso Nacional, Comissão Mista do Café, — Relatório, Ser. Graf. do Senado Federal, Brasília (1970) p. 241-243. Relatórios do Banco Central, Fev, 1969/70/71 e, Anuário Estatístico do Café — 1971 — IBC e Carvalho Filho, J.J., *op. cit.* p. 15.

principal meio utilizado para a política de comercialização externa do produto, isto é, fixa os preços externos do produto brasileiro.

(O registro das declarações de venda é condição essencial para a contratação de venda de câmbio e, conseqüentemente, para a obtenção da guia de embarque que possibilita a saída da mercadoria do país.)

Os preços são fixados em centavos de dólar por libra-peso, por qualidade de café segundo gosto e tipo e para cada porto de exportação.

(Os preços mínimos de registro são fixados no esquema financeiro da safra, todavia podem sofrer variação durante o ano safra, sendo às vezes reduzidos e às vezes aumentados.)

(A redução de preços mínimos é geralmente utilizada, a fim de aumentar o grau de concorrência dos cafés brasileiros.)

(Existem quatro tipos básicos de café no mercado internacional: arábicas suaves colombianos, outros arábicas suaves, arábicas não lavados e robustas, também respectivamente chamados de: colombianos, centrais, brasileiros e africanos, segundo a predominância geográfica da produção. Destes tipos são elaboradas diversas misturas, isto é, "blends" de diferentes qualidades, que se constituem no produto final oferecido ao consumo, tanto na forma torrado e moído como solúvel.)

(Isto dá margem a vários graus de elasticidade de substituição entre os quatro tipos. ⁽¹⁶⁾ Por outro lado, em vista de diferença de qualidade entre esses 4 tipos, existem diferenças de preço entre eles. Durante o período estudado, pode-se considerar a seguinte ordem normal de cotações, de alto para baixo: colombianos, centrais, brasileiros e africanos. ⁽¹⁷⁾)

(Esta ordem, porém, não basta para que inexista substituição entre os cafés; para tanto, faz-se necessária a manutenção

(16) Geer, T. "Price Formation on the world coffee Market and its implications for the international Coffee Agreement" in Weltwirtschaftliches Archiv. Bd. CVI pp. 131.

(17) Esta ordem é válida para a maior parte do período estudado. Porém é válido supor a existência de modificações estruturais no mercado que alteram gradativamente o grau de substituição entre os diversos tipos de café. Este fato não só pode alterar os níveis dos diferenciais que evitam a substituição, como pode também chegar a mudar a ordem dos preços.

dos diferenciais de preços em determinados níveis.) Convém, neste ponto, recolocar porque a correta manipulação dos diferenciais é crucial para o êxito da política brasileira. ⁽¹⁹⁾

Em primeiro lugar, deve-se lembrar que, para a maioria dos chamados mercados tradicionais, e elasticidade-renda da demanda de café é bastante baixa, de modo que a demanda global se expande apenas a uma taxa pouco maior que a do crescimento da população que, por sua vez, é pequena em países desenvolvidos.) Nestas condições, as possibilidades de expansão das vendas, para um exportador ou grupo, dependem fundamentalmente de sua capacidade de substituir concorrentes.) Isto é tanto mais factível quando se lembra que as possibilidades de substituição são relativamente amplas e crescentes ao longo dos anos 60, pelo maior peso do solúvel (onde o robusta é importante). As análises das causas da perda secular de mercado sofrida pelo produtor brasileiro indicam que a incorreta manipulação de diferenciais (popularizada pela idéia da “política do guar-chuva”), foi a causa básica dos problemas do café brasileiro. Assim, manipulação dos preços de registro, ⁽¹⁷⁾ visando a corrigir a posição dos diferenciais foi um dos pontos agudos da política brasileira, bem como a política de contenção da oferta interna e o apoio decisivo à Organização Internacional do Café.

Como já se afirmou neste trabalho, a demanda para cada tipo não é apenas função de seu respectivo preço, mas depende também dos demais preços. A demanda para o café do Brasil se comporta, no curto prazo, como “se fosse relativamente inelástica” ⁽²⁰⁾ Devido à sua maior participação na oferta global, quando o Brasil efetiva uma baixa de preços, esta geralmente não estimula a procura pelo seu produto, já que o comportamento costumeiro dos demais produtores é acompanhar o preço do Brasil, de molde a impedir a alteração dos preços relativos a favor do café brasileiro. Por outro lado, os produtores de menor importância gozam da “faculdade de manipular os seus preços sem serem imediatamente acompanhados pelo Brasil e pela Colômbia, pois o peso do seu fornecimento é relativamente pe-

(18) Veja-se “O Café do Brasil”, ANPES. 1965.

Este não foi o único instrumento: a política de “negócios especiais” e “operações casadas”, tratadas adiante, têm o mesmo objetivo. No geral, entretanto, o preço de registro é o mais relevante.

(20) Delfim Netto, A. “Sugestões para uma Política Cafeeira”, in Rev. de Ciências Econômicas n.º 1, 1962, pp. 17 e 11-23.

queno para forçar uma variação sensível nos preços brasileiros e colombianos” (21). Assim, quando esses produtores rompem a margem mínima dos diferenciais de preço que garante a posição do café brasileiro, (22) este passa a ser substituído. Quando os preços dos “centrais” e do “brasileiro” se aproximam, alterando a preços relativos (preço do brasileiro/preço dos centrais) para mais que o “normal” (23) aceito pelo mercado, os compradores substituem o produto do Brasil pelos centrais. Com relação aos africanos, quando os preços se distanciam mais que o “usual de mercado”, ou seja quando os preços relativos (preço do brasileiro/preço dos africanos) se altera para mais que o “normal”, a tendência é de substituição do brasileiro pelos africanos.

A redução dos preços mínimos de registro das declarações de venda tem sido geralmente utilizada pelo Brasil para restabelecer diferenciais de preços e acompanhar o mercado. Durante o período esta medida esteve condicionada principalmente ao comportamento dos preços dos “centrais”. Os produtores destes cafés, fazendo uso de sua faculdade de manipular preços, procuravam aumentar suas vendas pela redução da diferença de preços considerada “normal” entre o produto que oferecem e o brasileiro.

As reduções efetuadas pelo Brasil podem carecer de eficiência. Em um mercado sob pressão baixista, se os concorrentes continuarem a reduzir seus preços, a ação brasileira é anulada, criando-se um mecanismo de instabilidade que impede o restabelecimento dos diferenciais de preços.

A adoção do “Sistema para o Ajustamento Seletivo da Oferta do Café” (Resolução da OIC n.º 115 de 6/9/66) também influenciou na manipulação dos preços mínimos por parte das autoridades brasileiras. (Cada um dos 4 tipos de café passou a ter uma faixa de preços e um preço indicativo, sendo que o comportamento deste indicativo passou a provocar reajustamento de quota de exportação por tipo, para mais ou para menos, quando ultrapassado o máximo ou rebaixado o mínimo da faixa de

(21) *Ibidem* p. 17.

(22) Esta posição era considerada por volta de 35% do mercado. Delfim Netto, A. “A política brasileira para a safra 1965/1966, pp. 78.

(23) Diferença considerada “normal” é aquela que não suscita substituição entre os tipos de café.

preços. ⁽²⁴⁾ Este mecanismo trouxe, portanto, a possibilidade ao Brasil de esperar o esgotamento das quotas de outros produtores sem alterar seus preços mínimos pois se sabe que os diferenciais devem voltar ao normal. Uma política baixista por parte dos concorrentes além de poder acarretar corte de suas quotas, também pode provocar a não utilização de possíveis acréscimos de quotas. A introdução da seletividade responsabilizou todos os produtores trazendo maior facilidade para a política de sustentação do Brasil.

(A redução do preço mínimo também pode ser utilizada, ainda que isto possa parecer um paradoxo, para prevenir baixas nas cotações internacionais. Assim, se por exemplo o preço indicativo composto da OIC estiver acima do máximo da faixa de preços estabelecida, haverá uma liberação adicional de quotas distribuída “pró-rata” entre os produtores e consequentemente haverá queda de preços. O Brasil, a fim de impedir que esta queda seja exagerada, se antecipa reduzindo o preço mínimo. Isto irá reduzir o preço indicativo impedindo que a liberação de quota seja imposta e consequentemente também impedindo uma queda de preços mais acentuada. Acresce notar que esta ação do Brasil é facilitada pelo maior peso relativo de seu produto na formação do preço indicativo da OIC. Por exemplo, caindo a cotação do Santos-4 de três pontos haverá a queda de um ponto no preço indicativo. Nenhum outro país goza deste poder. A Colômbia, por exemplo, teria que rebaixar o preço de Mams de 6 pontos, para obter o mesmo efeito.

Este fato também facilitava ao Brasil a anulação de altas artificiais levadas a cabo por concorrentes, já que a elevação de um ponto no preço indicativo provém de pelo menos 6 pontos de subida na cotação de um café concorrente, bastando ao Brasil rebaixar o seu preço em 3 pontos para tornar inócua a pressão altista.

(24) Anteriormente ao sistema da Resolução 115 existia somente o mecanismo da Resolução n.º 67 da OIC de março de 1965, ou seja, o ajuste “pró-rata”. Esse mecanismo se caracterizava pela definição de um preço, indicativo diário, composto para os três grupo de cafés: arábicas suaves, arábicas não lavados e robustas. O ajuste de quotas se dava para menos ou para mais, conforme o preço indicativo permanecesse por 15 dias consecutivos de mercado, aquém ou além das margens mínima e máxima da faixa de preços estabelecida. O ajuste atingia todos os ofertantes proporcionalmente às suas cotas. Com a Resolução 115, as duas formas de ajuste, seletivo e pró-rata, passaram a ser adotadas pela OIC.

O governo também pode se valer deste instrumento para incentivar as vendas de cafés brasileiros em períodos específicos como aquele do final do ano-safra da OIC (outubro a setembro) com a finalidade de completar a cota de exportação resguardando a posição do país no acordo. O inconveniente desta prática é que esse aumento de exportações pode significar apenas antecipação de compras por parte dos comerciantes e torradores estrangeiros, havendo queda de vendas nos meses que se seguem.

Por outro lado, faz-se o aumento dos preços mínimos de registro estabelecidos no plano de safra, principalmente em situação de mercado forte. Um período típico desta situação foi o de após a geada do início do segundo semestre de 1969. O IBC instituiu preços mínimos de registro sucessivamente crescentes a curtos períodos de tempo. Quando o Brasil toma esta medida cria-se ou acentua-se a expectativa de alta no mercado.

Considerando o período em que existem cotações da OIC para os diversos tipos de café, isto é, de 1965 em diante, ⁽²⁵⁾ o Brasil procedeu alterações do registro mínimo ⁽²⁶⁾ por meio das seguintes resoluções do IBC: n.ºs 329, 345, 364, 387, 427, 474, 476, 478, 483, 484, 491, 495, 500, 505 e 516.

Em resumo, as razões para as medidas foram as seguintes:

- a) os rebaixamentos do registro mínimo levados a efeito pelas resoluções n.º 329, 387 e 516 objetivaram restaurar diferenciais de preços.
- b) os rebaixamentos do registro mínimo expressos pelas resoluções n.º 345, 364, e 427 objetivaram acompanhar o mercado, em situação em que as cotações dos “brasileiros” se apresentavam inferiores ao registro.
- c) os aumentos do registro mínimo efetivados pelas resoluções de n.º 474 e 505, mostram a ação das autoridades acompanhando o mercado e executando política de alta.

(25) Período englobado pelas resoluções da Organização Internacional do Café n.º 67 (1965) e 226 (1970-71).

(26) Para maior detalhe veja-se: Carvalho Filho, J.J. — *op. cit.* Anexo 1 pág. 93.

2.1.2. Preço (em cruzeiros) das cambiais

Este instrumento foi utilizado durante parte do período considerado: aquele compreendido pelas resoluções do IBC n.º 321 (1/12/64) e n.º 516 (24/2/71).

Constitui-se no estabelecimento de preços, em cruzeiros, de aquisição das cambiais representativas de exportações de café pelo Banco do Brasil S.A. e demais bancos autorizados. O contravalor em moeda nacional é estipulado por saca de 60,5 quilos brutos e tal como os preços mínimos de registro, se refere às diversas qualidades de café segundo o gosto, tipo e portos de exportação.

(É outro instrumento básico, pois condiciona diretamente a remuneração do exportador e indiretamente a remuneração do produtor.) Sua fixação depende diretamente dos níveis dos preços de garantia e considera a incidência de impostos, despesas de embarque, margem de lucro do exportador e evolução dos seus custos. A efetivação dos negócios no comércio cafeeiro depende da faixa definida por estes preços e os de garantia. A majoração destes últimos, sem alteração das remunerações em cruzeiro das cambiais, provoca a redução da margem do exportador dificultando os negócios e podendo ter como consequência o crescimento das compras por parte do IBC.

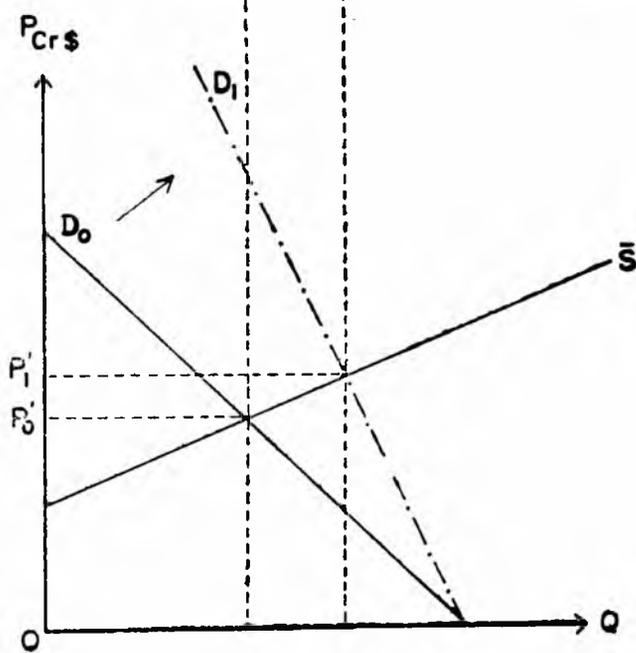
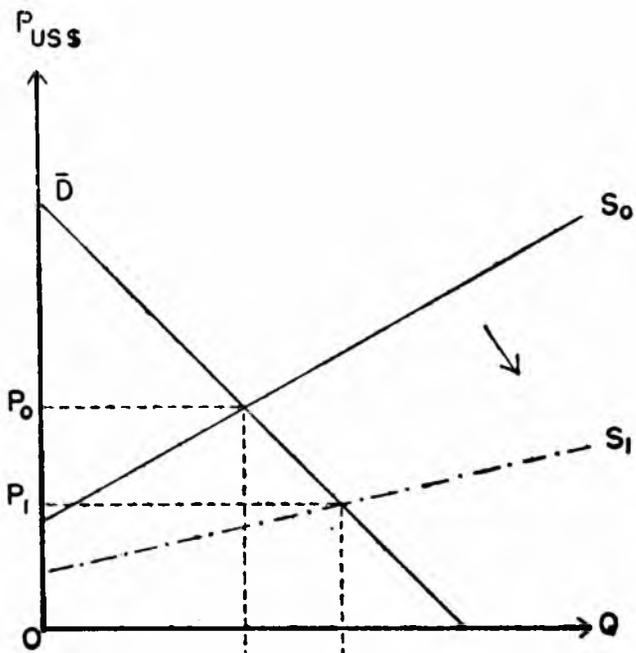
Por outro lado, o aumento dos preços em cruzeiros das cambiais, que não seja devido a aumento dos custos internos, mas que leve a aumento da remuneração real dos exportadores, tem repercussões da baixa nas cotações internacionais.

Isto ocorre devido ao próprio mecanismo de mercado. Pois, tudo se passa como se houvesse havido uma desvalorização cambial. Para elucidar, pode-se fazer uso do Instrumental de Concorrência Perfeita considerando-se o exemplo das exportações brasileiras de café para o mercado norte-americano. ⁽²⁷⁾ Assim, tem-se no gráfico n.º 1 a representação do mercado do café. Na figura superior o preço é dado em dólares, na inferior em cruzeiros, sendo fixas a demanda dos Estados Unidos em dólares (\bar{D}) e a oferta do Brasil em cruzeiros (\bar{S}). A taxa de câmbio é a relação entre o preço da saca em dólares e o contravalor em cruzeiros estabelecido pelas autoridades. Dado o aumento da remuneração do exportador em cruzeiros

(27) Ver Simonsen, M.H. — Teoria Microeconômica Vol. 3 pp. 65 a 74.

GRÁFICO I

EFEITO DE UMA DESVALORIZAÇÃO DO CRUZEIRO NO MERCADO CAFEEIRO



pela majoração do “preço das cambiais”; altera-se a relação dólares-cruzeiros, ou seja, dá-se o mesmo que em uma desvalorização cambial. Conseqüentemente, dar-se-á deslocamento das curvas de oferta em dólares (S_0 para S_1) e da curva de demanda em cruzeiros (D_0 para D_1), o que leva à queda dos preços do produto em dólares e aumento da quantidade exportada, havendo aumento da receita do exportador, em cruzeiros, e queda da receita de cambiais, se a curva for inelástica.

Cabe notar que, conforme a situação do mercado externo, a queda de preços pode ser interessante para o Brasil. É o caso em que o objetivo é aumentar o poder de competição dos cafés brasileiros pela alteração do relativo de preços entre estes e os “centrais”, por exemplo.

Embora esta fixação da remuneração do exportador em cruzeiros tenha praticamente desligado o preço interno dos mecanismos cambiais,⁽²⁸⁾ a desvalorização da taxa de câmbio pode provocar uma medida governamental de majoração dos “preços em cruzeiros das cambiais”. É o caso em que as vendas do comércio estejam sendo efetuadas abaixo do preço mínimo de registro, ou seja com “reintegro”⁽²⁹⁾ Como este é calculado em cruzeiros, dada uma desvalorização cambial, reduz-se a margem do exportador pelo aumento do “quantum” em cruzeiros relativo ao “reintegro”. Majorando os “preços das cambiais”, o governo evita esta queda da remuneração do exportador.

A firmeza da política quanto a estes preços se reveste também de grande importância, pois com perspectivas de alta no mercado o produtor pode ser levado a reter sua produção no interior esperando preços mais compensadores.

(Em conjunto com os preços mínimos de registro, o valor em cruzeiro das cambiais pode possibilitar o acompanhamento de um mercado altista sem que esta alta atinja o setor produtor e exportador isto é, filtrar os estímulos de mercado total ou parcialmente. É por exemplo o caso em que os preços mínimos de registro são elevados sucessivamente, enquanto os preços em cruzeiros das cambiais ou não o são, ou o são em proporção menor.)

(28) Ver item 2.1.4.

(29) Permissão para a venda abaixo do registro mínimo. O governo estipula o “quantum” Ver item 2.2.1.

Durante o período estudado o valor em cruzeiro das cambiais foi alterado pelas seguintes resoluções do IBC: n.ºs 334, 345, 394, 410, 427, 436, 446, 449, 455, 462, 466, 474 e 507. ⁽³⁰⁾

Resumindo as razões de tais medidas tem-se: ⁽³¹⁾

- a) alteração de acompanhamento dos preços de garantia, resoluções n.ºs 334, 410, 436, 449, 452;
- b) alterações devidas a desvalorização cambial; visando a manter remuneração do exportador que opera com “reintegro” n.ºs 345, 427, 446, 455, 462, 466;
- c) alterações visando a queda do preço externo, resolução n.º 507;
- d) alterações de acompanhamento de mercado: iniciando com resolução n.º 474 e findando com a resolução n.º 505, o IBC procedeu a uma série de alterações dos valores das cambiais em cruzeiro e dos registros mínimos. Todavia, enquanto para estes fixava reajustes sucessivos por resoluções, para aqueles estabelecia valores fixos. Esta medida além de filtrar os estímulos de mercado, procurava minimizar a expectativa de alta com a finalidade de dar curso à comercialização evitando a retenção do café pelos produtores.

2.1.3. Preço de Garantia

(Preços de garantia ou preços suporte são aqueles pelos quais o governo, via IBC e com recursos da conta café, compra e/ou garante a compra do excedente de produção.) A fixação destes preços efetivada na aprovação do esquema financeiro da safra é feita segundo “séries” e “quotas” em que é dividida a produção e especifica para grupo geográfico de produção, tipo e característica geral da bebida.)

A fixação destes preços pelas autoridades monetárias é um dos mais importantes parâmetros da política devido às suas repercussões amplas no setor monetário da economia e particulares na renda do setor café. É importante frisar que todo o financiamento de comercialização de safra efetuado pelo sistema bancário se dá com base nestes preços e, consequente-

(30) Como o próprio texto esclarece a seguir, entre as resoluções n.º 474, e 507, o IBC alterou várias vezes o valor em cruzeiro das cambiais.

(31) Para maior detalhe veja-se: Carvalho Filho, J.J. *op. cit.* anexo 1 pp. 93.

mente, uma reformulação do esquema de garantia em meio à comercialização da safra repercute sobre o sistema financeiro.

O estabelecimento do sistema de garantia de preços do café para determinada safra depende do conhecimento de uma série de variáveis. “De fato, conhecidas ou estimadas e previstas as variáveis de ordem física (volume de: produção, exportação, consumo interno e compras de excedentes) e bem assim, admitindo-se determinado tipo de comportamento para as variáveis exógenas, tais como preço externo e demanda, têm-se os elementos indispensáveis à construção dos níveis dos preços de garantia” ⁽³²⁾ ⁽³³⁾ Portanto, de posse destes dados as autoridades determinam os preços tendo em vista os objetivos da política cafeeira dentro do contexto global da política econômica.

Existem várias medidas governamentais relacionadas a estes preços. O IBC procura incentivar a qualidade do produto pagando ágios. Estes podem ser estabelecidos tanto por tipo como por bebida. Todavia, o critério bebida traz o inconveniente da subjetividade na classificação, o que dá “margem para a deturpação da iniciativa e objetivo da medida”.⁽³⁴⁾

Seja por esta razão ou pela escolha de acompanhar mais de perto a evolução dos robustas, fato é que no período analisado o diferencial interno de qualidade da bebida foi sendo paulatinamente rebaixado. De fato, no período recente, este não tem estimulado o produtor a preparar bebidas finas, a não ser aqueles que o fazem muito mais por razões ecológicas (por exemplo, a região da Mogiana do Estado de São Paulo). Outra medida é o rebaixamento das bases dos tipos mínimos objeto de preço de garantia. Assim, por exemplo, para a safra 67/68 estas bases foram rebaixadas do tipo 5 para 6 (Grupo I) e 7 para 7/8 (Grupo II). ⁽³⁵⁾ Esse rebaixamento de tipo quando

(32) Dezolt, J. — “Café — Preços de Garantia e renda de Setor”, Simpósio sobre comercialização do café. Mimeografado. FGV São Paulo, 1971, pp. 2.

(33) Acredita-se que a falta de menção dos custos de produção se deve ao seu desconhecimento “em termos do universo cafeeiro” (referência bibliográfica anterior p. 2). Todavia, na elaboração do esquema financeiro de safra, são consideradas algumas estimativas como a do próprio IBC.

(34) Dezolt, J. “Plano Financeiro da Safra Cafeeira de 1967/68” p. 10.

(35) Ver resolução do IBC n.º 414 de 4/7/67.

não corresponde a uma rebaixa equivalente no preço de garantia, significa majoração deste, pois o preço é mantido apesar da pior qualidade do produto. No caso de safra baixa, insuficiente para atender às necessidades do mercado externo, esta medida implica aumento da oferta brasileira e consequentemente acréscimo nas exportações.)

O estabelecimento, no plano de safra, de diferenciais no preço de garantia para diferentes períodos da safra controla o fluxo de comercialização e a pressão sobre a caixa das autoridades monetárias. É o caso da medida tomada para a safra 1967/68 quando foi fixado um diferencial de preços de 11,5% para o 2.º semestre do ano safra. Com isto se incentiva a retenção de café pelos produtores e se evita, consequentemente o excessivo faturamento de café pelo IBC.

A majoração dos preços suporte durante a comercialização da safra, sem alteração dos preços de registro mínimo, implica de um lado, melhor remuneração do setor e, do outro, menor recolhimento de recursos por parte do governo, com o possível aumento dos gastos em compras. Uma medida como esta depende da situação do mercado e do excedente de safra não exportável. Quando a oferta se encontra reduzida e o mercado em alta, a viabilidade da majoração dos preços suporte cresce, pois não havendo necessidade de aquisição pelo governo, pode propiciar transferência de renda para os produtores sem gerar repercussões inconvenientes na área monetária.

Durante o período estudado, a preocupação básica das autoridades responsáveis pela fixação dos preços de garantia foi a de estabelecê-los em níveis que não estimulassem a produção. A este respeito, é elucidativo o exame de dados que indicam: o nível de renda da cafeicultura, o comportamento dos preços de garantia e preços relativos do café e demais produtos agrícolas. Considerando os recebimentos globais ou o “recebimento de caixa da lavoura cafeeira” como indicador da renda, vê-se que a tendência geral no período foi de queda (Vide Quadro n.º 1). Examinando a evolução dos preços de garantia verificam-se níveis claramente desestimulantes como é o caso das safras 1961/62, 1962/63, 1964/65, 1965/66, o que coincide com programas de erradicação da lavoura levados a efeito através do Grupo Executivo da Racionalização da Cafeicultura (GERCA),⁽³⁶⁾ portanto, em níveis coerentes com a política de desestímulo.

(36) Sobre o assunto veja-se n.º 2.3.1

- b) — renovação nacional de lavouras na proporção de um quarto do total eliminado;
- c) — diversificação de culturas nas áreas liberadas;
- d) — financiamentos destinados à implantação e ampliação de agro-indústrias absorvedoras de fatores de produção liberadas pela erradicação;
- e) — financiamentos e empreendimentos de infra-estrutura;
- f) — dotação de recursos para promover a melhoria das condições dos estabelecimentos rurais das regiões cafeeiras”

Por outro lado, quando a situação passou a ser de escassez de oferta — final do período estudado — explicada por diversos fatores como: seca, geadas, esgotamento do solo, envelhecimento dos cafezais, baixa produtividade, preços desestimulantes, erradicação e incidência de pragas, a ação do GERCA passou a objetivar o incentivo à produção e à produtividade. Foram então estabelecidos: programa de financiamento ao plantio de cafezais; programa de incentivos financeiros à utilização de técnicas agrícolas que visam ao aumento da produtividade como receitas e adubação; programa de incentivos ao uso de fertilizantes e corretivos; programa de incentivos ao uso de defensivos; programa para formação de mudas e outros. ⁽⁷²⁾

Além dos programas citados, o IBC presta assistência técnica aos cafeicultores através de sedes de agrônomos situadas nas regiões cafeeiras e tem programas de financiamento de pesquisa que objetivam o combate às pragas e obtenção de sementes e mudas. Os recursos necessários à execução de todos estes programas são provenientes do FRDC.

Resumindo a ação do GERCA para o período estudado, no que se refere à produção cafeeira, tem-se: ⁽⁷³⁾

A — Programa de erradicação — junho de 1962 a maio de 1967.

Foram erradicados 1,73 bilhão de cafeeiros, sendo 1,38 bilhão devido ao programa e 350 milhões espontaneamente. A área liberada diretamente pelo programa foi de 1,5 milhões de ha.

A erradicação se deu em duas fases. A primeira, de junho de 1962 a julho 1966 resultou na erradicação de 723.546

(72) *Ibid.* pp. 11-15.

(73) Dados extraídos de MIC-IBC-GERCA — *op. cit.*

mil pés e liberação de 818.517 ha. A segunda, de agosto de 1966 a maio de 1967, teve como resultado a erradicação de 655.797 mil pés e liberação de 673.731 ha.

O programa, adicionado a desestímulos nos preços do produto e à ação de fenômenos climáticos, resultou na redução da capacidade de produção brasileira além da meta desejada.

B — Programa de incentivo à produção

A partir de 1969 foram postos em prática vários planos visando o aumento da população cafeeira brasileira. Os planos foram os seguintes:

a) **Programa global de 1969**

Estabeleceu meta de 500 milhões de cafeeiros em 3 etapas anuais, de 100, 150 e 250 milhões de pés em 1969/70, 70/71 e 71/72, respectivamente.

A primeira etapa da programação foi inicialmente aprovada para plantio de 100 milhões de cafeeiros. Posteriormente, com meta reduzida, tomou a forma de Plano de Emergência.

b) **Plano de Emergência**

Devido à exiguidade de tempo e pouca disponibilidade de fatores, os 100 milhões de pés propostos para a primeira etapa foram reduzidos a 50 milhões, conforme aprovação do “Plano de Emergência” pelo Conselho Monetário Nacional.

Como resultado, foi financiado o plantio de 21 milhões de cafeeiros (até 30 de setembro de 70), sendo 11,6 milhões no sul de Minas; 8,0 milhões no Paraná e 1,5 milhão em São Paulo. Neste último, o governo estadual financiou mais 18 milhões de cafeeiros, elevando-se assim para 39 milhões de pés o plantio financiado em 1969/70.

c) **Planos de renovação e revigoração de cafezais**

Em junho de 1970 foram aprovados financiamentos para a formação de 300 milhões de mudas de café. No que se refere ao plantio, foi estabelecido plano de financiamento de 200 milhões de cafeeiros, dos quais 70 milhões no Estado de São Paulo.

Os resultados preliminares foram: financiamento de 87 milhões de mudas, financiamento de plantio de 100 a 120 milhões de pés.

Quanto ao ano agrícola de 1971/72, estabeleceram-se as seguintes metas em milhões de pés de café: 150 para mudas, 120 para plantio.

Cabe também notar que estes planos têm programações específicas de financiamento de recepção de cafezais e de incentivo ao uso de fertilizantes, corretivos e defensivos.

III. Observações finais

A análise dos instrumentos utilizados na elaboração e implementação da política cafeeira permite as seguintes observações:

1. Frente à situação do setor café no início dos anos 60 a política cafeeira do Brasil procurou atingir alguns objetivos básicos. No plano interno, pretendeu basicamente controlar a oferta e reduzir o impacto monetário negativo, enquanto que no plano externo, procurou evitar a substituição dos cafés brasileiros e reduzir os custos da célebre política do “guarda chuva” em que o país sustentava preços, garantindo as cotações das demais variedades de cafés. ⁽⁷⁴⁾
2. A política cafeeira foi formulada essencialmente “através de um esquema de preços administrados” que se inter-relacionam e de programas de controle direto da oferta a longo prazo.
3. Além do sistema de preços e dos programas de erradicação, diversificação e replantio, as autoridades tomaram uma série de outras medidas. O quadro n.º 2 apresenta as principais, relacionando-as com o dado que lhe dá origem e com o objetivo visado.
4. Avaliando os resultados globais das medidas governamentais tem-se:

4.1. Quanto ao Aspecto Interno — Controle da Oferta e Redução do Impacto Monetário

(74) A ação governamental, quanto a este último objetivo, escapa aos propósitos deste trabalho. Cabe todavia lembrar que o Brasil procurando dotar a OIC de instrumentos de controle da oferta mundial mais eficazes (sistema de Ajustamento Seletivo, por exemplo) ou efetuando acordos de produtores, tipo “Grupo de Genebra”, está objetivando dividir os ônus da sustentação. A respeito veja-se: Malta, M.M. “Café-Panorama Mundial” in RCP março 1971 pp. 38-47.

QUADRO Nº 2
RELAÇÃO ENTRE MEDIDAS GOVERNAMENTAIS.
DADO E OBJETIVO

DADO	MEDIDA	OBJETIVO
Diferenciais de preço desfavoráveis no comércio exterior.	Redução do preço mínimo de registro. Garantia de preços aos importadores. Operações casadas. Negócios especiais. Vendas a prazo. Aumento da remuneração do exportador pelo aumento do preço da cambial ou redução da quota de contribuição.	Incentivo de vendas pelo aumento do poder competitivo dos cafés do Brasil.
Preço de mercado igual ou inferior ao preço mínimo de registro e operações cambiais anormais.	Redução do preço mínimo de registro. Reintegra.	Incentivo de vendas e normalização de operações cambiais.
Desvalorização cambial.	Aumento da quota de contribuição.	Impedir aumento da remuneração do exportador evitando queda do preço externo.
Desvalorização cambial.	Aumento do preço em cruzeiros das cambiais.	Impedir queda da remuneração do exportador que opera com reintegro.
Baixa remuneração do produtor.	Antecipação do plano de safra. Rebaixamento das bases dos tipos mínimos, objeto de garantia de preços.	Melhor remuneração do produtor aumentando os preços recebidos.
Excesso de produção.	Quota de equilíbrio.	Evitar queda na remuneração do produtor pela redução da oferta evitando queda de preço.
Perspectivas de pressão sobre a caixa das autoridades monetárias.	Escalonamento de preços de garantia.	Controlar fluxo de comercialização e compras do governo, evitando a pressão sobre a caixa das autoridades.
Excesso de produção.	Rebaixamento das bases dos tipos mínimos, objeto de garantia de preços.	Deslocamento de café baixos para o mercado, aumentando a oferta e consequentemente a exportação.

tipos de produtores (mais eficientes, por exemplo) ou apenas a produção de certos tipos de cafés (mais baixos por exemplo). Neste sentido a resposta da oferta a médio prazo pode ser perversa. Veja-se o período recente, por exemplo, onde apesar do critério de renda e das altas de 69 e 71 a tendência ainda é claramente de escassez. A rigor, não se pode sequer avaliar o efeito do plano de replantio.

Outro indicador de que os preços do café foram estabelecidos de forma a diversificar a produção, é o relativo de preços entre café e os demais produtos agrícolas. O exame destes dados mostra, que de maneira geral, o crescimento dos preços do café foi inferior ao crescimento dos preços dos demais produtos. ⁽³⁸⁾

Sobre a sistemática de fixação deste instrumento acredita-se útil esclarecer que devido à “falta de dados sobre custos, a escolha do preço de garantia (em termos reais) que representasse remuneração não estimuladora do plantio, teve muitas vezes de orientar-se basicamente pelo exame da série temporal e pelo volume da renda real, conseqüente também do volume de produção. O exame da série fornece uma indicação extremamente importante. Trata-se da verificação de que em seu início (1946/1947 a 1949/1950) os preços internos de café situaram-se em níveis não estimuladores do processo produtivo em função de que praticamente em toda a fase de guerra, os preços externos estiveram congelados. À falta de elementos que oferecessem melhor indicação, muito frequentemente se utilizou o raciocínio de que os preços internos reais (Cr\$/saca) do início da série temporal representaram indicação bastante razoável de que não eram estimuladores do plantio. Verifica-se assim que ao longo de toda a série, buscou-se fixar preços nominais que, em termos reais, ficassem próximos dos consignados ou efetivados nos seus primeiros anos” ⁽³⁹⁾

Este critério de fixação dos preços de garantia pode trazer um sério viés à medida em que ele é correto apenas na hipótese de que os preços dos insumos não cresçam secular-

(38) Série de dados tendo 1953 como base, mostra que este fato se deu continuamente desde 1954 até 1964. Após 1964 o fato torna a se dar havendo recuperação do café apenas no final do período. Para mais detalhes veja-se Carvalho Filho J.J. *op. cit.* pp. 42.

(39) Dezolt, J. “Café — Preço de Garantia do Setor” p. 3.

mente, mais rápido que os finais, hipótese que parece ainda estar por ser testada.

2.1.4. Quota de Contribuição

A quota de contribuição também chamada confisco cambial é o instrumento básico de captação de recursos governamentais provenientes do setor café, para a execução da política cafeeira.

Constitui-se igualmente em importante instrumento de política comercial, pois é por intermédio do seu manuseio que o governo efetua o ajustamento entre os preços internacionais e a remuneração do setor exportador.

Sua instituição teve origem no item VII, letra “a” da instrução n.º 204 de 13/3/61 da extinta SUMOC. Foi porém a instrução n.º 205 de 12/5/61 que deu forma ao instrumento, já que “determinava que as cambiais provenientes da exportação de café fossem negociadas à taxa do mercado livre e que, a exemplo da diferença da taxa a que se referia o item VII da instrução 204, fosse recolhida sobre as negociações dessas cambiais uma quota de contribuição destinada ao Fundo de Reserva de Defesa do Café, configurando-se então, a forma nominal definitiva da quota em questão”.⁽⁴⁰⁾

A sistemática de sua aplicação passou por três fases distintas:

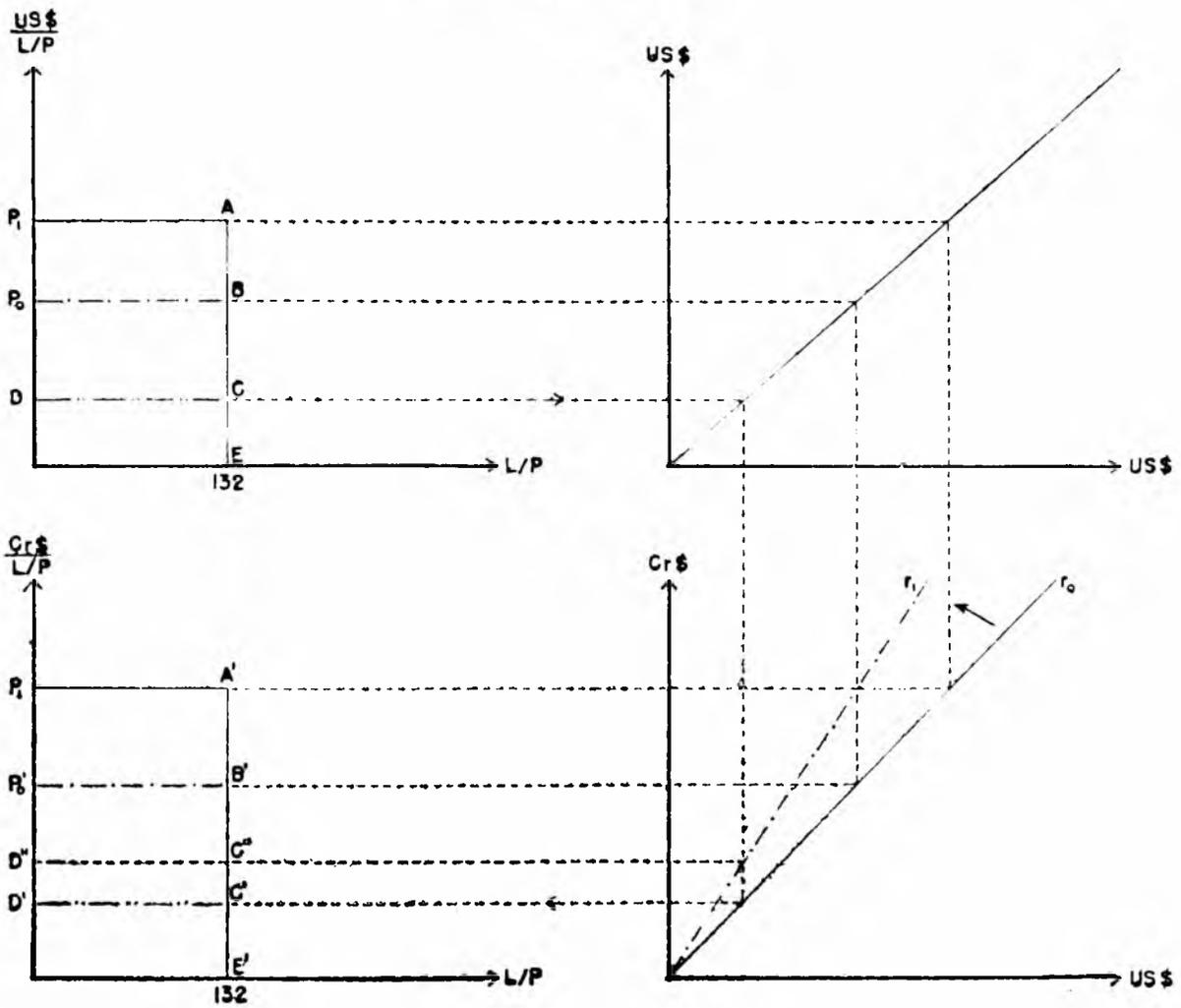
1.º fase, compreendida pelas instruções 205 (12/5/61) da SUMOC e 321 (1/12/64) do IBC. Na fase a quota de contribuição era parcela rígida do preço externo do café. Seu valor, fixado em dólares por saca ou seu equivalente em outras moedas, era recolhido à Caixa da SUMOC para a execução da política cafeeira.

Esta sistemática tornava a remuneração do exportador sensível às variações das cotações no mercado internacional e da taxa de câmbio, como se pode verificar através do gráfico n.º 4 que representa as duas situações para a venda de uma saca de café.

Considere-se primeiramente o caso de uma variação no preço externo, estando fixa a taxa de câmbio (r): o preço em

(40) Costa Rego, O. Quota de Contribuição, Fundo de Reserva de Defesa do Café — mimeografado — Simpósio sobre comercialização do Café FGV São Paulo — 1971 — p. 3.

GRÁFICO 4



dólares por saca se eleva de P_0 para P_1' conseqüentemente a remuneração do exportador em cruzeiros (P_0' B' C' D') é aumentada (P_0' P₁' A' B'), permanecendo constante a parcela da quota de contribuição, tanto em dólares como a correspondente em cruzeiros. Considerando-se agora que haja uma desvalorização cambial, a taxa se altera de r para r_1 , estando fixo o preço externo em P_0' verifica-se novamente a alteração positiva da remuneração do exportador, pois ao mesmo preço em dólares P_0 corresponde o preço em cruzeiro P_1' majorado, aumentando portanto a remuneração do exportador em cruzeiros [áreas (P_0' P₁' A' B') — ($D' C' D' ' C' ' ')$]. Note-se que o maior valor em cruzeiros proveniente do mesmo “quantum” em dólares da quota de contribuição não reduz a remuneração do exportador, sendo apurado pelo governo quando da venda de cambiais ao comércio importador.

Todavia, na própria instrução n.º 205 foi prevista a variação da quota de contribuição em função de alterações na taxa de câmbio. O objetivo desta medida foi evitar que as cotações do café no mercado internacional fossem influenciadas pelas variações da taxa de câmbio. Assim, dada uma desvalorização cambial, procedia-se ao aumento da quota, com o que se procurava evitar os efeitos depressivos sobre os preços internacionais oriundos da desvalorização do cruzeiro. Para elucidar, fazendo-se uso do Instrumental de Concorrência Perfeita, observe-se o gráfico n.º 5, no qual a desvalorização cambial aparece como um subsídio “ad-valorem” e o reajustamento da quota assemelha-se a um “imposto específico”. Nesse gráfico tudo se passa como se fosse o mercado exportador de café brasileiro, reagindo à medida governamental do aumento do “quantum” em dólares da quota devido a uma desvalorização cambial.

Na situação de equilíbrio representada por A e A' tem-se: \bar{D}' , demanda externa fixa em dólares; D_0 demanda externa em cruzeiros; \bar{S} oferta brasileira fixa em cruzeiros, sem quota de contribuição, $(\bar{S} + C)$ oferta brasileira, em cruzeiros, com quota de contribuição; S_0 oferta brasileira em dólares sem quota de contribuição; $(S_0 + C)$ oferta brasileira em dólares com quota de contribuição. Nesta situação a taxa de câmbio é r_0 igual à unidade. Dada uma desvalorização cambial por parte do Brasil, observam-se as seguintes alterações: deslocamento da demanda em cruzeiros (D_0 para D_1) e da oferta sem quota de contribuição em dólares (S_0 para S_1); nova oferta brasileira, em dólares, com quota de contribuição ($S_1 + C$) que é paralela a S_1 e guarda a mesma distância que $(S_0 + C)$ mantinham com

S_0 , já que a quota (C) é fixa em dólares; a nova oferta com quota de contribuição em cruzeiros ($\bar{S}_1 + C$) é paralela a S , mas guarda-lhe distância maior devido à desvalorização cambial. Se o Brasil não aumentar a quota, o mercado estará em equilíbrio em B e B' , havendo queda do preço externo (de P_0 a P_1). Todavia se a quota de contribuição é aumentada em dólares (ΔC), a oferta do Brasil em dólares será ($S_1 + C + \Delta C$), não havendo queda do preço externo (P_0) e a oferta brasileira em cruzeiros será ($\bar{S} + C + \Delta C$). O mercado estará em equilíbrio nos pontos A e A' , o exportador permanece com a mesma receita em cruzeiros ($O P Q R$) e o governo capta a maior quantia de cruzeiros oriunda da desvalorização cambial.

Durante a vigência desta fase as alterações da quota de contribuição devidas a variações na taxa de câmbio, se davam quando esta última oscilava abaixo ou acima de limites que definiam uma “faixa” considerada neutra. Assim, para a safra cafeeira 61/62, a quota era alterada quando a taxa de câmbio atingia valor abaixo de Cr\$ 265,00 ou acima de Cr\$ 275,00 por dólar americano. ⁽⁴¹⁾

A majoração da quota de contribuição dada uma desvalorização cambial, implica tratamento diferente para os exportadores dos diversos portos de embarque. Este fato é explicado pela existência de apenas um valor para a quota, enquanto os preços mínimos de registro têm diferentes níveis para os diversos portos. A remuneração em cruzeiros dos exportadores não é mantida nos diversos portos. Assim se a valorização da quota for feita de molde a manter a remuneração em cruzeiros do exportador do porto de menor preço, aumentar-se-á a remuneração daquele que opera no porto de maior preço.

Durante o período houve caso de existência de mais de uma quota, para cafés da mesma safra, sendo que os valores fixados atenderam a um critério de qualidade, quota maior para produto melhor. Assim determinando, as autoridades procuraram obter maior contribuição sobre os cafés de melhor preço externo.

(41) Souza, M.G.S., P.D. Fernando de Souza Filho e J.R. da Costa — Sistema Cambial brasileiro e o Setor Café (1953-1968) — Mimeografado Departamento Econômico do IBC, outubro 1968 — p. 52.

Cabe ainda frisar que a redução isolada da quota de contribuição tem consequência baixistas no mercado.⁽⁴²⁾ O gráfico n.º 5 elucida a respeito. Se na primeira situação de equilíbrio (ponto A) houver, por exemplo, a extinção da quota, surgirá novo ponto de equilíbrio (C), segundo a curva de oferta (S_0), conseqüentemente o novo preço será menor que o anterior (P_0).

2º Fase compreendida pelas resoluções do IBC n.º 321 (1/12/64) e n.º 516 (24/2/71).

Nesta fase a parcela do preço do café fixada pelo governo passou a ser o contra-valor em cruzeiros das cambiais representativas das exportações do produto (preço em cruzeiro das cambiais), quando efetuadas aos preços mínimos de registro. Nesta nova sistemática a remuneração do exportador foi praticamente desligada dos mecanismos cambiais, pois somente a parcela das cambiais que correspondessem à diferença para mais entre os preços de venda declarados e os de registros mínimos era negociada à taxa de câmbio do mercado.⁽⁴³⁾

A quota de contribuição passou a ser assim calculada: “A quota de contribuição sobre a exportação de café corresponderá à diferença entre os valores em moeda estrangeira aos preços mínimos de registro, por saca, e as conversões cambiais das quantias em cruzeiros estabelecidas” preços das cambiais.⁽⁴⁴⁾

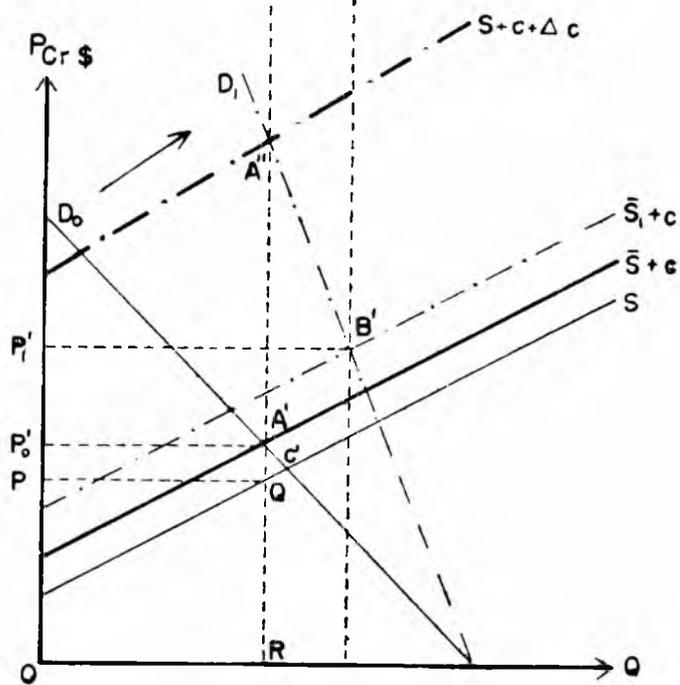
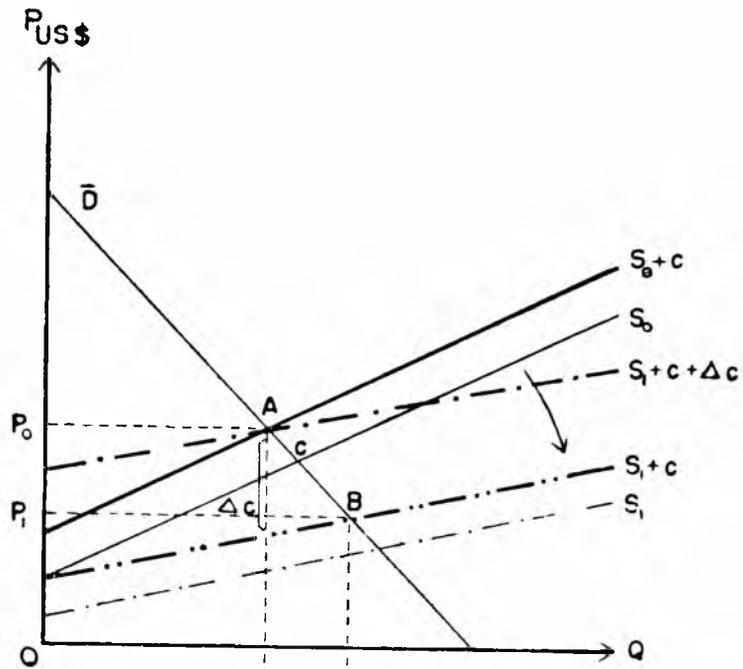
(42) É interessante observar que esta relação (quota de contribuição, preço) só tem sido compreendida pelos operadores. É de todos conhecida a velha crítica do setor produtor que na sua versão corrente se resume no seguinte raciocínio: desde que não mais existe superprodução não se justifica a inanutenção do comisco cambial. O que não está sendo considerado no caso é o aumento de oferta em colares e a queda de preços resultante. O ganho líquido do setor produtor **seria** obviamente muito inferior ao valor da quota de contribuição. Parece claro que, na hipótese de se desejar elevar o preço médio pago ao setor, o caminho correto é manter a quota e utilizar outros instrumentos aqui apresentados (por exemplo, a redução do tipo básico).

(43) Vejam-se resoluções do IBC, por exemplo, resolução n.º 500 (11/670), art. 4.º.

(44) Vejam-se resoluções do IBC, por exemplo, resoluções n.º 410 (10/6/67), art. 2.º.

GRÁFICO 5

DESVALORIZAÇÃO CAMBIAL E REAJUSTAMENTO DA COTA DE CONTRIBUIÇÃO



Formalizando o cálculo ter-se-ia:

Preço mínimo de registro em centavos de dólar por libra-peso = P_m

Preço em cruzeiros da cambial: P_c

Taxa de câmbio: r

Como uma saca de 60Kg corresponde a 132 libra-peso, o preço da saca em dólares será:

$$P'_s = P_m \cdot 132$$

Efetuada a conversão do valor da cambial obter-se-á o preço da cambial em dólares:

$$P_c = P_c / r$$

Logo o valor da quota de contribuição em dólares será:

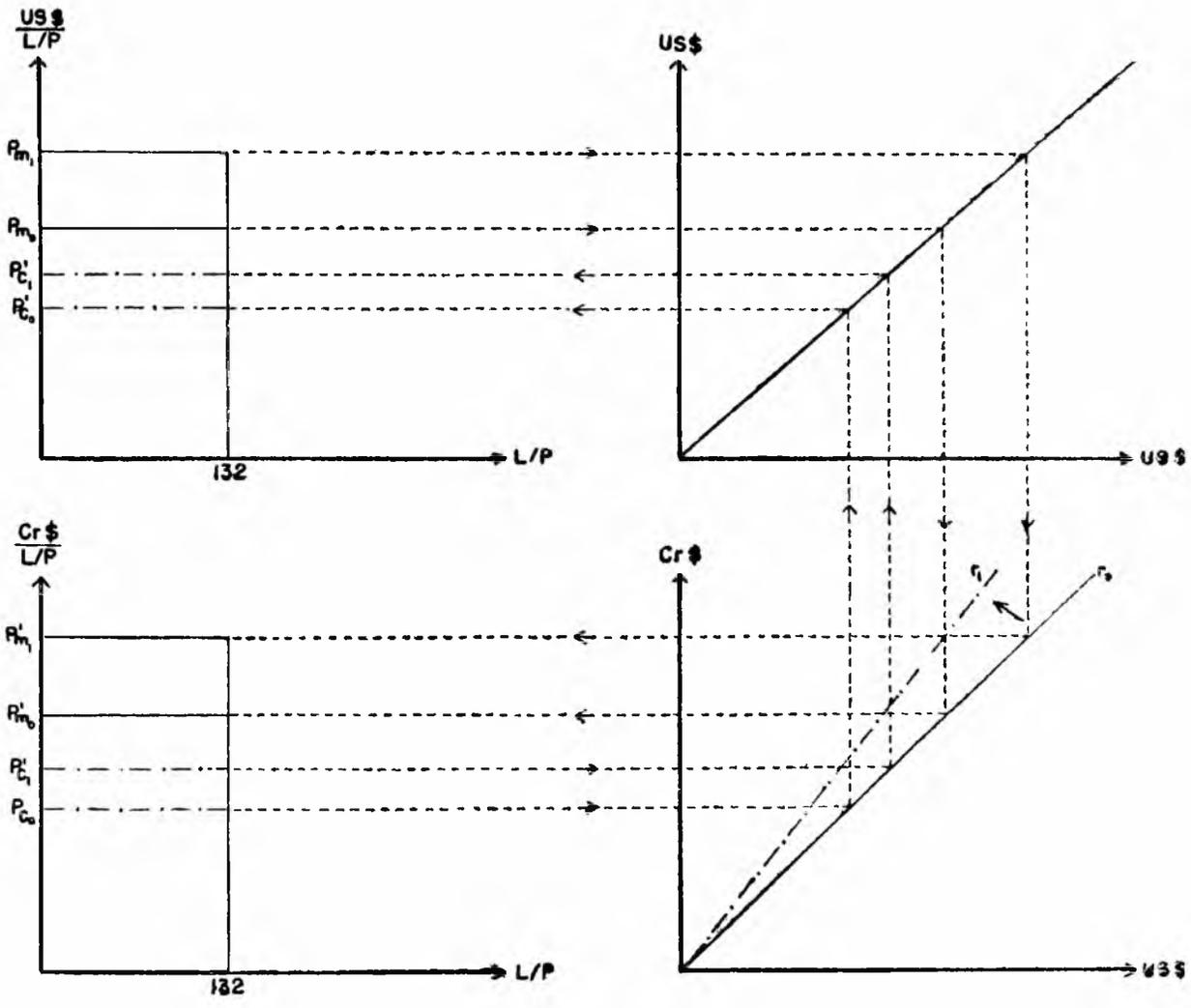
$$Q = P'_s - P_c$$

Neste caso, portanto, a quota de contribuição passou a ser sensível às variações, ou dos preços em cruzeiros das cambiais ou dos preços mínimos de registro, ou da taxa de câmbio, ou de uma combinação destes. O gráfico n.º 6 elucida a respeito para a exportação de uma saca de café.

Assim, partindo da situação inicial definida pelo preço mínimo de registro P_{M_0} , pelo preço em cruzeiro da cambial P_{C_0} e pela taxa de câmbio r_0 com quota de contribuição, em dólares por libra-peso igual à diferença entre P_{M_0} e P'_{C_0} (valor em dólares da cambial) efetue-se a variação de cada elemento. Aumentando o preço mínimo de registro (P_{M_0} à P_{M_1}), haverá aumento da quota em dólares representado pelo segmento $P_{M_0} P_{M_1}$. Aumentando o preço da cambial em cruzeiros,

haverá acréscimo da remuneração do exportador (segmento $P_{C_0} P_{C_1}$) em cruzeiros e redução da quota (segmento $P'_{C_0} P'_{C_1}$ em dólares e $P_{C_0} P_{C_1}$ em cruzeiros). Havendo desvalorização cambial (de r_0 para r_1), a quota de contribuição aumenta em cruzeiros (segmento $P'_{M_0} P'_{M_1}$). O governo, portanto, manipulando estes elementos pode atingir vários objeti-

GRÁFICO 6



vos, como por exemplo, o de aumentar os recursos que se dirigem ao governo e/ou neutralizar, total ou parcialmente os incentivos de preços oriundos do comércio exterior. Neste caso, basta que se aumentem apenas os preços mínimos ou que se proceda a este aumento em maior proporção que os efetuados quanto aos preços das cambiais.

3.º Fase compreendida pela resolução n.º 516 do IBC (24/2/71) até hoje.

O confisco voltou à sistemática anterior, isto é, a ser parcela fixa do preço externo dos cafés brasileiros sendo fixado em dólares por saca. A remuneração do exportador voltou a ser sensível às variações das cotações internacionais. A nova sistemática determina que a quota de contribuição seja “automaticamente reajustada em função da taxa de conversão cambial do dólar americano ou da paridade desta com as demais moedas estrangeiras para a compra à vista de letras de exportação fixadas pelo Banco Central do Brasil” (45) Mais uma vez a razão é controlar a expansão da oferta (em termos de dólares) devido à desvalorização para não deprimir o preço do produto no mercado internacional. (46)

É importante, nesta altura do trabalho, deixar claros alguns fatos que ligam café e câmbio. Primeiramente referindo-se à existência do “dólar especial para café” A existência da quota de contribuição, independentemente da fase considerada, implica na existência de uma taxa de compra de câmbio específica para o produto. Assim, a diferença entre preço de compra e venda do “dólar do café” depende diretamente da magnitude da cota de contribuição. Exemplificando, para o café tipo 6 do Esquema Financeiro da Safra 68/69:

$$P_m = \text{US\$ } 0,3650$$

(45) Resolução IBC n.º 523 (26/4/71) art. 2.º parag. único.

(46) Com a volta desta sistemática ressurgiu o problema do efeito diferente de um aumento da quota devido a uma desvalorização cambial, quanto à remuneração em cruzeiros do exportador dos diversos portos. Segundo se apurou, o governo procura minimizar a diferença que se cria entre os cafés dos portos de menor preço e os de maior preço, efetuando o reajustamento da quota com base na média aritmética dos efeitos da desvalorização nos diversos portos. Esta medida porém, não extingue o problema, apenas o minimiza pois a desvantagem do porto de Vitória (de menor preço) em relação ao porto de Santos (de maior preço) tende a acentuar-se com o tempo.

$$\begin{aligned} P_c &= \text{Cr\$ } 80,50 \\ r &= \text{Cr\$ } 3,20 \text{ para compra} \end{aligned}$$

Preço da saca em dólares: $0,3650 \times 132 = 48,18$

Preço da saca em cruzeiros: $48,18 \times 3,20 = 154,18$

Quota de contribuição em cruzeiros: $154,18 - 80,50 = 73,68$

Valor em cruzeiros do dólar para o exportador:

$$80,50 \div 48,18 = 1,67$$

Portanto, no exemplo, o Banco do Brasil compra dólares provenientes da exportação de café a Cr\$ 1,67, podendo vendê-los por Cr\$ 3,22 que é a taxa de venda.

Outro fato é aquele que se refere ao controle sobre as divisas provenientes de exportações de café. Assim, a compra da parte livre do exportador (total do valor, deduzida a quota) — contratada com os bancos particulares sempre foi controlada pelas autoridades através da manipulação do repasse obrigatório ao Banco do Brasil. Com isto, as autoridades não apenas influenciavam sobre a oferta de divisas no mercado cambial, como também regulavam a remuneração em cruzeiros do exportador.

As variações da “quota de contribuição” ocorridas durante o período compreendido pelas resoluções do IBC n.º 321 (11-12-64) e n.º 516 (24-2-71), demonstram que em geral a parcela do preço do café relativa à quota de contribuição correspondeu a mais de 50% do total.⁽⁴⁷⁾ Comparando-se o comporta-

mento da quota de contribuição ao do “valor” das cambiais de exportação, principalmente para o período de maior alta de preços (resoluções n.º 483 de 12-11-69 a n.º 505 de 26-10-70), nota-se o objetivo das medidas governamentais de filtrar os estímulos de preços advindos do comércio exterior.

2.2. Instrumentos de Comercialização

A política de comercialização do café brasileiro adotou uma série de medidas visando a aumentar o grau de concorrência do produto e/ou corrigir distorções que impediam o fluxo dos negócios.

2.2.1. Reintegro

Este instrumento situa-se no campo da manipulação dos preços mínimos de registro. “É uma técnica de comercializa-

⁴⁷⁾ Para maior detalhe veja-se, Carvalho Filho, J.J. *op. cit.* 55-56 e Anexos 1 e 2.

ção que permite a adequação dos registros mínimos de exportação fixados pelo governo federal, aos preços internacionais do produto. Na sua prática apresenta características importantes: permite a flexibilidade dos registros mínimos de exportação, cuja rigidez impede a sua adequação às flutuações normais das cotações internacionais. Com isso, neutraliza a prática de operações cambiais anormais, provenientes da defasagem ocasional entre os preços de mercado e os registros para exportação. Além do recolhimento escritural compulsório ao Banco Central do seu montante, o reintegro possibilita o conhecimento, no ato da comercialização, do preço efetivo de venda do produto". (48) O reintegro é estipulado em resoluções do BCB e significa a concessão de redução de preço pelo governo. Esta redução pode variar entre dois níveis de preço que delimitam uma faixa de alguns centavos de dólar, estipulada conforme a qualidade do café. Assim, por exemplo, se o registro mínimo permitido for de US\$ 0,3850 por libra-peso, a declaração de venda poderá ser registrada com o preço de US\$ 0,3650 por libra-peso. O equivalente em cruzeiros da redução (2 centavos por dólar) deixa de ser recebido pelo exportador passando a ser recurso da conta café.

O reintegro foi adotado em 1965 devido à tendência de baixa no mercado e à rigidez dos preços mínimos, com a consequente dificuldade de vendas e adoção do chamado "câmbio português" (49) Assim, dava-se fluidez aos negócios que por vezes não se realizavam por estar o preço de mercado abaixo do registro mínimo fixado, ao mesmo tempo que se evitavam as remessas anormais de moeda estrangeira.

Quanto às críticas ao instrumento, acredita-se interessante a seguinte observação: — "O sistema de reintegro não acabou com o subfaturamento nem com o superfaturamento: quando as condições do mercado deprimem os preços abaixo do "minimum-minorum" conhecido como preço "chão" (preço de registro mínimo menos a redução consentida máxima) ressurgem "o câmbio português"; quando as vendas se fazem a preços superiores ao mínimo, é melhor faturar na base do preço "chão" ao comprador externo e guardar a diferença no exterior, com

(48) Souza, M.G.S. e outros, *op. cit.* p. 59.

(49) Voltando ao exemplo: antes do reintegro o exportador declarava US\$ 0,3850 mas efetivamente vendia a US\$ 0,3650, a diferença era remetida para o importador, em dólar obtido no mercado de câmbio manual. Portanto, trata-se de um superfaturamento.

o que se apura certa margem dos lucros da venda, sendo que toda margem deixada no exterior representa uma evasão de imposto de renda, em termos de 30% sobre os lucros de balanço. ⁽⁵⁰⁾ Oreintegro foi abolido no final do período, frente à tendência altista do mercado.

2.2.2 Quota de Equilíbrio

Quota de equilíbrio ou série de equilíbrio é um instrumento utilizado para atenuar os efeitos das safras que excedam substancialmente as possibilidades de exportação. ⁽⁵¹⁾ “Constitui-se de tributo, em espécie, cujo percentual em relação ao total de despacho é estabelecido em função do volume da safra respectiva e das maiores ou menores possibilidades da safra em exportação” ⁽⁵²⁾ O IBC estabelece para safra o percentual da quota de equilíbrio e os preços de aquisição. Estes são fixados segundo tipo, bebida e região produtora. A venda ao Instituto da parcela de equilíbrio é condição sem a qual o produtor não pode comercializar seu café.

Aliviando a pressão da oferta este instrumento tem efeitos benéficos sobre a receita do cafeicultor via sustentação dos preços do mercado. No caso da inexistência da quota de equilíbrio haveria maior prejuízo para a receita dos produtores. Por outro lado, a ocorrência seguida de várias safras com excedentes de produção leva à acumulação de estoques, provindos tanto da série de equilíbrio, como de mercado, repercutindo negativamente no nível de preços.

“O principal aspecto negativo da quota de equilíbrio é que essa quota deve sempre ser casada com a do mercado, obrigando os produtores de cafés finos a comprarem de outros a parte do equilíbrio, de entrega compulsória, usando para isto os recursos que poderiam ter melhor aplicação se o produtor, nessa época do ano, já não dispõe de dinheiro, vê-se obrigado a recorrer às suas linhas de crédito para usá-las em comércio que não é propriamente da sua atividade.

Se o produtor não quiser comprar a quota de equilíbrio para registrá-la no IBC em conjunto com a de mercado de sua produção, a alternativa é a compra dos “direitos”, vendidos por intermediários que se especializaram nesse tipo de negócio” ⁽⁵³⁾ Durante a fase de superprodução, em meio à qual se inicia o

(50) Congresso Nacional, *op. cit.* p. 94.

(51) Veja-se Costa Rego O. “Quota de Equilíbrio” datilografado.

(52) *Ibid.* p. 1.

(53) *Ibid.* p. 2.

período objeto deste estudo, as percentagens correspondentes à quota de equilíbrio variaram de 10% a 50%.⁽⁵⁴⁾ Cabe ainda notar que a quota de equilíbrio visava basicamente a manter as condições de exportação do produto, já que o fornecimento de café ao mercado interno esteve, durante todo o período estudado, sob o monopólio estatal com preços controlados tanto em nível da torrefação quanto na fase de consumo.⁽⁵⁵⁾

2.2.3. Garantia de Preços — Avisos de Garantia

A concessão de garantia de preços é uma prática de política comercial, com vigência estipulada, que consiste no compromisso por parte do Brasil, de pagamento de indenização aos importadores de seus cafés, contra baixas de preços que venham a ocorrer no período estabelecido.⁽⁵⁶⁾

É uma medida que visa a aumentar o poder competitivo dos cafés do Brasil, incentivando as vendas, via maior confiança por parte dos compradores.

O Brasil ofereceu esta garantia pela primeira vez em 1955,⁽⁵⁷⁾ quando da ocorrência de grande queda nas cotações internacionais de seus cafés.

A medida foi restabelecida somente em 1965 pela resolução n.º 341 do IBC. Esta estabelecia que a garantia era válida desde a data do registro da declaração da venda até o 45.º dia a contar da data do embarque. O valor da garantia, por sua vez, correspondia à maior diferença entre o preço mínimo de registro vigente na data em que a operação fora registrada e aquele

(54) Para maior detalhe veja-se, Carvalho Filho J.J. *op. cit.* p. 59.

(55) A resolução do IBC n.º 126 de 31-12-58, deu início à Campanha de Aumento de Consumo Interno. Estabeleceu que o IBC passaria a ser o fornecedor de café às torrefações e moagens. O produto oferecido era subsidiado e o preço de venda ao consumo era fixado. Por exemplo, a citada resolução estabeleceu Cr\$ 1,60 por saca como preço às torrefações e Cr\$ 0,046 por quilo como preço máximo ao consumo. O subsídio no caso era de 37,5%. No final do período estudado, as autoridades estavam reduzindo gradativamente o subsídio e finalmente no término de 1971, este foi extinto.

Tomo IV, vol. 1 — março 1971 — pp. 592-595.

(56) Veja-se Congresso Nacional *op. cit.* pp. 91-100.

Costa Rego, O. — “Aviso de Garantia — Garantia contra Baixa do Preço do Café do Brasil” — datilografado.

Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica — “Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social” — versão preliminar

(57) *Ibidem* p.p. 94.

vigorante no dia de embarque do café ou, alternativamente, como melhor conviesse ao importador, aquele vigorante no 45.º dia a contar da data de embarque. O valor da indenização em cobertura da garantia era creditado ao importador em “Conta Gráfica”, na mesma moeda da operação original, devendo ser usado obrigatoriamente na compra de cafés do Brasil, através dos canais normais de comércio. A validade destes créditos era de 90 dias contados do 45.º dia após o embarque original e os cafés adquiridos com tais créditos podiam ter destino diferente daqueles que originaram a indenização, respeitada a mesma área monetária. Durante o período objeto deste estudo, embora haja prevalecido o espírito da resolução n.º 341, foram introduzidas várias modificações quanto ao preço base do cálculo e data inicial do período de garantia e quanto ao prazo de garantia. (58)

Além destas modificações, cabe frisar aquela referente à criação dos “Avisos de Garantia”. A resolução do IBC n.º 346 de 27-11-65 substituiu os créditos em “Conta Gráfica”, da resolução n.º 341 pela emissão dos “Avisos de Garantia” que passaram a representar o valor da indenização em dólares norte-americanos, mas com aplicação para qualquer moeda conversível. Posteriormente, a resolução n.º 365 de 29-6-66, permitia a utilização dos “Avisos” como parte do pagamento de qualquer compra.

O oferecimento de garantia de preços imprimiu flexibilidade adicional à política, pois o país pode tomar medidas, tais como a redução dos preços mínimos de registro, com vistas aos diferenciais de preço internacionais, sem causar prejuízo aos compradores de seus cafés, mantendo o fluxo de vendas. Também atua no mercado externo como indicador de firmeza da política de preços, sendo portanto útil para a sustentação de preços externos. Além destas vantagens, a medida, propiciando incentivos nas vendas, pode ser utilizada para facilitar a colocação da quota que cabe ao Brasil pelo convênio da OIC. (59)

A adoção da garantia de preços implicou também no fortalecimento da posição do importador no mercado, aumentando o seu interesse pela baixa. A respeito deste assunto, julga-se in-

(58) Para maior detalhe veja-se: Carvalho Filho, J.J. *op. cit.* anexo 1 pág. 93, Resoluções do IBC n.ºs 346, 365, 375, 405, 417, 426, 428, 431, 437, 450, 453, 463, 470, 486, 487, 489, 496, 501, 506, 508, 511.

(59) Para a época, o Acordo Internacional do Café estipulava que a quota de exportação anual, por país produtor, fosse levada ao mercado em parcelas trimestrais.

interessante a seguinte citação: — “O comércio brasileiro foi afetado pelo sistema de avisos, porque nenhuma medida paralela, nos negócios de exportação, de lhes garantir, também as oscilações internas, foi adotada; o comando de mercado passou para os importadores que tinham mais interesse nas baixas ou oscilações para a baixa. Como as renovações do sistema de garantia eram dadas por prazos curtos, geralmente por 90 dias, era-lhes conveniente a sua retirada do mercado, porque qualquer surto de baixa de preços, seja do Brasil, seja dos concorrentes, afetando o cumprimento de quotas trimestrais do Acordo Internacional, forçaria o Brasil sempre atrasado no preenchimento das suas a transigir mais tantas vezes quantas precisasse para preencher o seu volume exportável perante a OIC” (60) Outro efeito da “garantia de preços”, foi aquele que se deu sobre as Bolsas de Café, como é o caso da Bolsa de Nova York, muito identificada com os cafés brasileiros. A medida prejudicou a função das Bolsas, de cobertura de negócios futuros. Sobre o assunto, o seguinte comentário é elucidativo:” transferíamos para nosso país as responsabilidades de dar arbitragens internacionais às operações de café, papel que têm nas Bolsas de Café os organismos indicados nas liquidações dessas operações indenizávamos sempre o ônus ou supostos ônus das baixas” (61)

Durante o período, o IBC se utilizou bastante deste instrumento para incentivar vendas, aumentando o poder de concorrência dos cafés do Brasil.

2.2.4. Entrepósitos, “Operações Casadas”

O IBC possui uma série de escritórios e entrepostos no exterior, cuja finalidade é a expansão das vendas dos cafés do Brasil. (62)

(60) Congresso Nacional, *op. cit.* p. 97. Adicionalmente, cabe ressaltar, que recentemente resolução IBC n.º 462 de 13-10-72. O IBC mudou o preço base de cálculo das indenizações aos importadores. A partir de 1.º de janeiro de 1972, a nova base será o preço mínimo de registro. “O IBC decidiu alterar o sistema de cálculo da indenização por ter comprovado em certas ocasiões, manipulação especulativa dos preços do café brasileiro na Bolsa de Nova York que serve de base para o cálculo da OIC. A autarquia via-se assim obrigada a ressarcir os importadores mesmo com a certeza de que a baixa dos preços tinha sido provocada por ação de especuladores (“Importadores Ressarcidos”, *Jornal O Estado de São Paulo*, 21-12-72 p. 69).

(61) Congresso Nacional, *op. cit.* p. 96.

(62) Veja-se: *Ibid.* p. 104.

Os escritórios localizam-se em Nova York, Milão, Hamburgo, Tóquio e Beirute. Excetuando o de Nova York, todos os demais iniciaram suas operações entre 1959 e 1961. Os entrepostos, em número de três, situam-se em: — Trieste, sob administração do escritório de Milão e visando a atender ao mercado italiano principalmente; Hong Kong, sob administração do escritório de Tóquio e visando a atender ao mercado japonês; Beirute sob administração do escritório da mesma cidade e visando a atender aos mercados do norte da África e o Médio Oriente.

Os escritórios não se limitam ao trabalho de contatos promocionais de vendas, mas participam efetivamente das vendas do produto. Transacionam cafés dos estoques oficiais tanto sob regime de venda direta como no regime das chamadas “operações casadas via entreposto”. As vendas diretas são efetuadas a preço de combate aos cafés africanos tanto para mercados tradicionais como novos. Quanto às “operações casadas”, estas se constituem no seguinte: — o importador tem o direito de comprar café dos entrepostos do IBC, com abatimento de preço, somente se anteriormente adquiriu e importou café diretamente no comércio exportador brasileiro; sendo que a quantidade do produto a que tem direito comprar, obedece a uma proporção com a compra efetuada no Brasil.

Por exemplo, na Itália, esta proporção era 1 x 1, o que implicava na entrega ao importador de uma saca do entreposto de Trieste, com abatimento de preços, por saca adquirida no Brasil. Esta proporção é variável segundo condições de cada mercado ou outros objetivos das autoridades brasileiros, e o preço médio da operação total visa combater a concorrência de outros cafés, principalmente africanos. Viu-se assim que as vendas via entrepostos se constituem em instrumentos de política comercial, adaptável a cada mercado, que possibilitam o aumento do poder de concorrência dos cafés do Brasil, conquistando mercado e a queda dos estoques governamentais. Embora não se disponha de estatísticas quanto a volume de venda ou preços contratados, ⁽⁶³⁾ o exame das exportações do IBC indica que

(63) Como já se colocou, não existem informações disponíveis acerca das características das “operações casadas”. Ainda que elas possam ser, teoricamente um bom instrumento de política comercial, pode valer também o inverso: Suponhamos, por exemplo, um período de alta rápida de preços. Se os contratos forem de prazo longo (1 ou 2 anos) e rígidos no que se refere aos preços faturados pelo entreposto, pode ocorrer uma perda líquida de divisas, não justificada. Uma avaliação final da eficiência concreta deste instrumento, ainda está por ser feita.

durante o período a participação estatal no comércio externo do produto foi crescente. ⁽⁶⁴⁾

2.2.5. Operações com estímulos especiais

“Operações com estímulos especiais” ou “negócios especiais”, são contratos diretos, bilaterais, não objetos de regulamentos públicos, efetuados entre o IBC e alguns importadores e/ou torradores, com a finalidade de incentivar as exportações.

O contrato é feito com compradores considerados tradicionais com base no volume de compras que costumam realizar no Brasil. A eles é oferecida vantagem de preço paga em avisos de garantia, sobre uma parcela adicional de compras. Assim, por exemplo, a um comprador habitual de 500.000 sacas, o IBC oferece abate de preços de 2 a 3 centavos de dólares por libra peso, para mais 100.000 sacas que venha a adquirir no comércio exportador brasileiro, sendo que o pagamento desta vantagem é feito pela emissão de avisos de garantia por ocasião do embarque. Desta forma, o preço médio da aquisição total é concorrente com os preços de outros cafés, mormente africanos.

Além dos rebates de preços, estes contratos oferecem, conforme o caso, vantagens adicionais relativas a prazo de pagamento e financiamento a juros inferiores às bases internacionais. ⁽⁶⁵⁾

A cobertura da operação é efetuada com recursos do Fundo de Reserva de Defesa do Café.

Uma consequência importante desta prática comercial é a distorção que provoca no mercado do importador. Isto é, beneficiando de forma sigilosa apenas alguns compradores, geralmente os mais poderosos; já que tratam de grandes volumes de vendas, provocam perda de poder competitivo dos demais, o que lhes pode impossibilitar de operarem com cafés brasileiros. Os “negócios especiais”, cobertos com avisos de garantia, foram introduzidos no comércio de exportação brasileiro a partir do início de 1968. ⁽⁶⁶⁾

Sua utilização foi porém intensificada no final do período estudado, quando os diferenciais de preços no mercado interna-

(64) Para maiores detalhes veja-se: Carvalho Filho J.J. *op. cit.* pp. 64.

(65) Congresso Nacional, *op. cit.* p. 99.

(66) *Ibid.* p. 97.

cional eram totalmente adversos aos cafés do Brasil ⁽⁶⁷⁾ e visando ao estímulo imediato das exportações.

A propósito desta utilização, a citação que se segue é elucidativa: — “Consistiram na celebração de contratos novos com os torradores no exterior, sigilosos por necessidade. Todavia, pelo que transpirou, soube-se que os torradores haviam se comprometido a comprar café no Brasil em quantidades adicionais às de seus contratos anteriores e a embarcá-los até 31-12-70. Em compensação, o IBC lhes teria concedido bonificação fixada de tal modo que os preços finais para eles se aproximam muito dos cafés da variedade robusta. Em certos casos, deu-se prazo para o pagamento cobrando-se juros muito módicos” ⁽⁶⁸⁾

Cabe contudo adicionar, ao que se pode apurar, que esta forma de venda surgida em situações de emergência, parece ter evoluído para uma prática comercial costumeira que garante a comercialização do café brasileiro. As vendas sob contrato, atingindo grande percentagem dos negócios, se de um lado concedem vantagens, em termos de preço, por outro auferem vantagens em termos de colocação dos cafés brasileiros no exterior, aumentando o poder de concorrência do produto, mormente com relação aos cafés da variedade robusta. ⁽⁶⁹⁾

2.2.6. Vendas a Prazo

É outra vantagem concedida ao importador visando a incentivar as vendas. No período estudado, foi introduzido pela resolução do IBC n.º 382 de 10-12-1966 que dispunha: “as exportações de café poderão ser contratadas para pagamento, no exterior, contra-saques até 90 dias de vista”. As despesas decorrentes da operação correm por conta do Fundo de Reserva de Defesa do Café.

Esta concessão de vantagem é estabelecida para períodos específicos e contém condições sobre prazo de embarque. É também utilizada com vistas a determinados mercados. Por exemplo, no mês de junho de 1968, visando especificamente o merca-

(67) Para maior detalhes. Veja-se: Carvalho Filho, 5.3. Op. Cit. pp. 25-26.

(68) Revista Conjuntura Econômica, Vol. 25, n.º 2, 1971, p. 58.

(69) A ausência de informações impede, assim como no caso das “operações casadas”, qualquer tentativa de avaliação da sua eficácia. Adicionalmente, “as vendas sob contrato” e as “operações casadas” têm uma consequência importante para efeito de análise de dados, pois, esta se vê dificultada pelas rebaixas de preços não expressas nas cotações internacionais dos cafés brasileiros.

do da Escandinávia, o Brasil permitiu: — “que o valor da cambial representativa de exportação de café fosse sacado contra o comprador ao prazo de 90 dias de vista correndo por conta do Fundo de Defesa dos Produtos Agrícolas e Pecuários-Café, as respectivas despesas de descontos”⁽⁷⁰⁾ e fixou o período de vigência até 30 de setembro, ou seja, final do ano cafeeiro da OIC.

A medida melhora, assim, a capacidade competitiva dos cafés brasileiros e serve para incentivar as exportações, tanto objetivando a determinados mercados como visando um acréscimo imediato de embarques, como era o caso da necessidade de colocação da quota que cabia ao Brasil pelas determinações da Organização Internacional do Café.

2.3. Instrumentos de Controle da Oferta a Longo Prazo

A política cafeeira criou incentivos e desincentivos à oferta via sistema de preços e planos de erradicação, racionalização e replantio.

Este item objetiva resumir estes planos, completando assim o conjunto das medidas tomadas pelas autoridades, objeto deste trabalho.

2.3 1. Incentivos e Desincentivos diretos à oferta

Frente à situação da cafeicultura, em 1961, o governo federal, pelo Decreto n.º 79 de 20-10-1961, criou o Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura — GERCA. São funções deste órgão: estimular, desestimular e orientar a cafeicultura, no nível da produção, cabendo-lhe executar planos de erradicação, plantio, melhora de produtividade, diversificação de culturas, combate a pragas, etc. Conseqüentemente, é de sua alçada conceder uma série de financiamento, conforme o que determine a política cafeeira. Assim, quando a situação era de superprodução (início do período estudado) e o objetivo era reduzir a capacidade da oferta brasileira, dimensionando o parque produtivo “segundo a viabilidade da comercialização externa e interna”,⁽⁷¹⁾ eram pontos básicos de seu plano diretor:

- a) — “erradicação de até 2 milhões de cafeeiros antieconômicos;

(70) Revista Conjuntura Econômica, Café, Preenchida a quota de Acordo, novembro, 1968 p. 7-13.

(71) MIC-IBC-GERCA — Estímulos e Desestímulos à Cafeicultura Brasileira pp. 1 e 2.

- b) — renovação nacional de lavouras na proporção de um quarto do total eliminado;
- c) — diversificação de culturas nas áreas liberadas;
- d) — financiamentos destinados à implantação e ampliação de agro-indústrias absorvedoras de fatores de produção liberadas pela erradicação;
- e) — financiamentos e empreendimentos de infra-estrutura;
- f) — dotação de recursos para promover a melhoria das condições dos estabelecimentos rurais das regiões cafeeiras”

Por outro lado, quando a situação passou a ser de escassez de oferta — final do período estudado — explicada por diversos fatores como: seca, geadas, esgotamento do solo, envelhecimento dos cafezais, baixa produtividade, preços desestimulantes, erradicação e incidência de pragas, a ação do GERCA passou a objetivar o incentivo à produção e à produtividade. Foram então estabelecidos: programa de financiamento ao plantio de cafezais; programa de incentivos financeiros à utilização de técnicas agrícolas que visam ao aumento da produtividade como receitas e adubação; programa de incentivos ao uso de fertilizantes e corretivos; programa de incentivos ao uso de defensivos; programa para formação de mudas e outros. ⁽⁷²⁾

Além dos programas citados, o IBC presta assistência técnica aos cafeicultores através de sedes de agrônomos situadas nas regiões cafeeiras e tem programas de financiamento de pesquisa que objetivam o combate às pragas e obtenção de sementes e mudas. Os recursos necessários à execução de todos estes programas são provenientes do FRDC.

Resumindo a ação do GERCA para o período estudado, no que se refere à produção cafeeira, tem-se: ⁽⁷³⁾

A — Programa de erradicação — junho de 1962 a maio de 1967.

Foram erradicados 1,73 bilhão de cafeeiros, sendo 1,38 bilhão devido ao programa e 350 milhões espontaneamente. A área liberada diretamente pelo programa foi de 1,5 milhões de ha.

A erradicação se deu em duas fases. A primeira, de junho de 1962 a julho 1966 resultou na erradicação de 723.546

(72) Ibid. pp. 11-15.

(73) Dados extraídos de MIC-IBC-GERCA — op. cit.

mil pés e liberação de 818.517 ha. A segunda, de agosto de 1966 a maio de 1967, teve como resultado a erradicação de 655.797 mil pés e liberação de 673.731 ha.

O programa, adicionado a desestímulos nos preços do produto e à ação de fenômenos climáticos, resultou na redução da capacidade de produção brasileira além da meta desejada.

B — Programa de incentivo à produção

A partir de 1969 foram postos em prática vários planos visando o aumento da população cafeeira brasileira. Os planos foram os seguintes:

a) **Programa global de 1969**

Estabeleceu meta de 500 milhões de cafeeiros em 3 etapas anuais, de 100, 150 e 250 milhões de pés em 1969/70, 70/71 e 71/72, respectivamente.

A primeira etapa da programação foi inicialmente aprovada para plantio de 100 milhões de cafeeiros. Posteriormente, com meta reduzida, tomou a forma de Plano de Emergência.

b) **Plano de Emergência**

Devido à exiguidade de tempo e pouca disponibilidade de fatores, os 100 milhões de pés propostos para a primeira etapa foram reduzidos a 50 milhões, conforme aprovação do “Plano de Emergência” pelo Conselho Monetário Nacional.

Como resultado, foi financiado o plantio de 21 milhões de cafeeiros (até 30 de setembro de 70), sendo 11,6 milhões no sul de Minas; 8,0 milhões no Paraná e 1,5 milhão em São Paulo. Neste último, o governo estadual financiou mais 18 milhões de cafeeiros, elevando-se assim para 39 milhões de pés o plantio financiado em 1969/70.

c) **Planos de renovação e revigoramento de cafezais**

Em junho de 1970 foram aprovados financiamentos para a formação de 300 milhões de mudas de café. No que se refere ao plantio, foi estabelecido plano de financiamento de 200 milhões de cafeeiros, dos quais 70 milhões no Estado de São Paulo.

Os resultados preliminares foram: financiamento de 87 milhões de mudas, financiamento de plantio de 100 a 120 milhões de pés.

Quanto ao ano agrícola de 1971/72, estabeleceram-se as seguintes metas em milhões de pés de café: 150 para mudas, 120 para plantio.

Cabe também notar que estes planos têm programações específicas de financiamento de recepa de cafezais e de incentivo ao uso de fertilizantes, corretivos e defensivos.

III. Observações finais

A análise dos instrumentos utilizados na elaboração e implementação da política cafeeira permite as seguintes observações:

1. Frente à situação do setor café no início dos anos 60 a política cafeeira do Brasil procurou atingir alguns objetivos básicos. No plano interno, pretendeu basicamente controlar a oferta e reduzir o impacto monetário negativo, enquanto que no plano externo, procurou evitar a substituição dos cafés brasileiros e reduzir os custos da célebre política do “guarda chuva” em que o país sustentava preços, garantindo as cotações das demais variedades de cafés. ⁽⁷⁴⁾
2. A política cafeeira foi formulada essencialmente “através de um esquema de preços administrados” que se inter-relacionam e de programas de controle direto da oferta a longo prazo.
3. Além do sistema de preços e dos programas de erradicação, diversificação e replantio, as autoridades tomaram uma série de outras medidas. O quadro n.º 2 apresenta as principais, relacionando-as com o dado que lhe dá origem e com o objetivo visado.
4. Avaliando os resultados globais das medidas governamentais tem-se:

4.1. Quanto ao Aspecto Interno — Controle da Oferta e Redução do Impacto Monetário

(74) A ação governamental, quanto a este último objetivo, escapa aos propósitos deste trabalho. Cabe todavia lembrar que o Brasil procurando dotar a OIC de instrumentos de controle da oferta mundial mais eficazes (sistema de Ajustamento Seletivo, por exemplo) ou efetuando acordos de produtores, tipo “Grupo de Genebra”, está objetivando dividir os ônus da sustentação. A respeito veja-se: Malta, M.M. “Café-Panorama Mundial” in RCP março 1971 pp. 38-47.

QUADRO Nº 2
RELAÇÃO ENTRE MEDIDAS GOVERNAMENTAIS
DADO E OBJETIVO

DADO	MEDIDA	OBJETIVO
Diferenciais de preço desfavoráveis no comércio exterior.	Redução do preço mínimo de registro. Garantia de preços aos importadores. Operações casadas. Negócios especiais. Vendas a prazo. Aumento da remuneração do exportador pelo aumento do preço da cambial ou redução da quota de contribuição.	Incentivo de vendas pelo aumento do poder competitivo dos cafés do Brasil.
Preço de mercado igual ou inferior ao preço mínimo de registro e operações cambiais anormais.	Redução do preço mínimo de registro. Reintegra.	Incentivo de vendas e normalização de operações cambiais.
Desvalorização cambial.	Aumento da quota de contribuição.	Impedir aumento da remuneração do exportador evitando queda do preço externo.
Desvalorização cambial.	Aumento do preço em cruzeiros das cambiais.	Impedir queda da remuneração do exportador que opera com reintegra.
Baixa remuneração do produtor.	Antecipação do plano de safra. Rebaixamento das bases dos tipos mínimos, objeto de garantia de preços.	Melhor remuneração do produtor aumentando os preços recebidos.
Excesso de produção.	Quota de equilíbrio.	Evitar queda na remuneração do produtor pela redução da oferta evitando queda de preço.
Perspectivas de pressão sobre a caixa das autoridades monetárias.	Escalação de preços de garantia.	Controlar fluxo de comercialização e compras do governo, evitando a pressão sobre a caixa das autoridades.
Excesso de produção.	Rebaixamento das bases dos tipos mínimos, objeto de garantia de preços.	Deslocamento de café baixos para o mercado, aumentando a oferta e consequentemente a exportação.

4.1.1. Controle da Oferta

A redução da oferta interna efetuada via ação direta (planos de erradicação) e indiretas (sistema de preços) teve resultados negativos quanto aos objetivos visados. Tanto é que, desde 1969, como ainda hoje, as medidas de política pretendem a recuperação do parque produtor que vem apresentando safras persistentemente abaixo das necessidades da demanda.

Embora seja verdade que este resultado dependeu inclusive de fenômeno climáticos, parece ser também verdade que as medidas adotadas não atingiram os objetivos a que se propunham, principalmente no que tange à racionalização da lavoura, o que é também causa da situação atual de subprodução. ⁽⁷⁵⁾

Segundo o que se pode apurar, os planos de assistência técnica e financeira e os programas de incentivo a novos plantios não têm surtido o efeito desejado junto aos agricultores. As autoridades cafeeiras parecem não ter compreendido em toda a sua extensão os seguintes fatos: é muito duvidoso que se consigam os resultados planejados, a partir de linhas de crédito especiais. Aparentemente, os fazendeiros determinam suas necessidades globais de capital de giro (decorrentes dos planos de produção) e procuram formar seu "portfolio" de recursos, de sorte a minimizar o custo. Por exemplo, um aumento dos tetos globais de crédito, ao invés de elevar o dispêndio, poderá simplesmente reduzir a participação dos recursos próprios no capital de giro. Da mesma forma, não está garantido que o crédito à poda de um cafezal seja exatamente utilizado nele (é evidente que se existe fiscalização bancária, o serviço deverá ser feito. O que não está garantido é que os cuidados sejam aqueles planejados); por outro lado, não importa apenas considerar o retorno existente sobre o investimento em renovação ou plantio de café. É preciso lembrar que os riscos envolvidos na atividade cafeeira se elevaram (especialmente em virtude da ferrugem e da situação obscura sobre o futuro do Acordo Internacional), ao mesmo tempo em que houve aumento dos retornos de atividades alternativas (trigo, soja e carne). Em ou-

(75) Na realidade, a ausência de maior racionalização parece derivar essencialmente de uma inconsistência na política dado que a fixação de baixos preços ao produtores especialmente no período 1965-68 implica em desestímulo a riscos envolvidos no processo de investimento.

A respeito, veja-se: Congresso Nacional, "Comissão Mista do Café-Relatório". Serv. Gráf. do Senado Federal, Brasília 1970.

tras palavras, elevou-se o risco da atividade cafeeira sem a contra-resposta de elevação dos seus retornos e elevaram-se os atrativos de algumas atividades substitutas.

Somando-se a esse fato a incidência da “ferrugem do cafeeiro”, os baixos níveis dos estoques governamentais ⁽⁷⁶⁾ e uma demanda interna crescente, embora em ritmo lento ⁽⁷⁷⁾, tem-se a indicação bastante provável de que a produção brasileira, para a década dos 70, será insuficiente. É válido supor-se que, mantidas as atuais tendências, a cafeicultura brasileira pasará por uma longa fase de subprodução.

4.1.2. Redução do Impacto Monetário

Com relação ao aspecto monetário, a política conseguiu tanto minizar os gastos do governo com o setor café como fazer com que este desempenhasse papel positivo na política de combate à inflação.

O próprio sistema de preços estabelecido, bem como a sua manipulação, além de visarem à auto-suficiência do setor, pretendiam também fazer com que o café fornecesse recursos às autoridades monetárias.

O comportamento apresentado pela quota de contribuição, em geral representando cerca de 50% dos preços de exportação, e os saldos de conta café comprovam esse fato.

A contribuição do setor como fonte de recursos para financiamento das aplicações das autoridades monetárias mostrou-se mais efetiva nos anos finais do período em decorrência do efeito conjunto das baixas safras (e portanto, do baixo volume de embarques para o IBC), da elevação do preço externo em resposta a geadas de 1969 e da manutenção de uma quota de contribuição em torno de 50% da receita cambial do café. Para

(76) Estimativa dos estoques governamentais para 30-6-1971, indica o nível de 18 milhões de sacas. Veja-se: Estudos APEC-1971, “O Consumo Interno do Café no Brasil” p. 209.

(77) Apesar da extinção do subsídio ao consumo interno, não se pode supor queda do mesmo. Recente estudo mostra que a partir de 1967, o consumo interno passou a apresentar um comportamento de “certa estabilização”, sendo seu pequeno crescimento explicado pelo aumento da população. Considerando-se as perspectivas de aumento de venda e o próprio crescimento da população é válido supor-se que a demanda interna, apesar do ritmo lento, continue a apresentar crescimento. Veja-se IPE-IBC “Possibilidades Brasileiras no Mercado de Café Solúvel”, São Paulo 1972, pp. 9-2 e 9-5.

se ter uma idéia da importância deste fluxo, basta que se atente que o saldo da conta café, em 1970, acresceu em 1/3 os recursos monetários típicos das autoridades monetárias (Depósito de Bancos e do Público nas Autoridades Monetárias e Saldo do Papel Moeda em Circulação).⁽⁷⁸⁾

Entretanto, mesmo em anos anteriores (por exemplo, 1965 e 1966), é claro que os preços de garantia foram fixados tentando-se em larga medida, reduzir ao máximo as aplicações das autoridades monetárias com o setor.

Além do impacto monetário dos preços de garantia, não se pode esquecer também o efeito da redução de estoques sobre o custo da autarquia e a menor necessidade de investimento em ativo fixo.

Outro fato importante a este respeito foi a modificação institucional havida em 1967 (Decreto-Lei 200 de 25-2-67) quanto às funções da Junta Administrativa do IBC. “Anteriormente à expedição do Decreto Lei n.º 200, de 25-2-67, a Lei n.º 1779 de 22-12-52, atribuía funções de órgão supremo de direção da autarquia à então Junta Administrativa. O artigo 177 do referido decreto alterou este “status”, passando o órgão a ter funções exclusivamente de consulta e assessoramento nas matérias antes sujeitas à sua deliberação. O regulamento do citado decreto (Decreto n.º 60.737, de 23-5-67) transferiu para o Diretoria do IBC a competência da Junta. ”⁽⁷⁹⁾

Lembrando que a Junta Administrativa era composta inclusive por elementos representantes do setor produtor nota-se que a modificação institucional enfraqueceu a influência deste setor nas decisões da política, enquanto fortaleceu o poder decisório do governo.

Esta transferência de responsabilidade indica a vinculação da política cafeeira aos objetivos da política econômica global.

4.2. Aspecto Externo — Impedir a Substituição dos Cafés do Brasil

Durante o período estudado houve continuidade do processo de substituição dos cafés do Brasil no mercado internacional.

(78) Veja-se Calabi, A. “Alguns Aspectos Recentes da Oferta de Moeda no Brasil”, dissertação de mestrato IPE-USP, não publicado, 1972 e Relatórios do Banco Central, vários números.

(79) Congresso Nacional, *op. cit.* p. 211.

O exame de dados sobre a importação de café verde englobando as principais áreas importadoras, mostra que com exceção do Mercado Comum Europeu, o produto brasileiro continuou a perder posição no mercado mundial. Considerando-se as médias 1960/1965 e 1966/1970, vê-se que: nos Estados Unidos a participação brasileira passou de 35,8% para 29,1%; no Mercado Comum Europeu, de 24% para 27,2%; na Associação Europa de Livre Comércio, de 50,0% para 43,3%; é no total de 34,6% para 31,1%. (80)

Os mesmos dados indicam que essa perda de participação continuou a se dar principalmente em favor dos cafés da variedade robusta, que foram aqueles que apresentaram maiores acréscimos, tanto nos Estados Unidos como na área da A.E.L.C.

Estes resultados globais mostram que a política brasileira não conseguiu manter a participação do Brasil no comércio mundial. Cabe todavia ressaltar que a participação brasileira no total das importações, apresenta-se estável (em torno de 31%) para os anos 1966 e 1970. Além disso, dados de importações pelos Estados Unidos indicam que para esse mesmo período houve a redução do ritmo da substituição dos cafés brasileiros no mercado norte americano. (81)

Outro fato importante para se avaliar os resultados da política quanto ao objetivo de manutenção da parcela de mercado, é aquele relativo ao poder de substituição de cafés concorrentes.

Existem indicações seguras de que houve aumento do poder de substituição dos cafés robustas, contra os brasileiros, durante o período estudado. Esse fato é provavelmente explicado, não apenas por fatores ligados aos custos dos produtores de café solúvel e/ou torrado e moído, mas também devido à

(80) Para maiores detalhes vejam-se tabelas apresentadas em Carvalho Filho, J.J. pp. 78-81.

(81) A política brasileira tem agora um grau de liberdade adicional derivado da posição dos estoques. De fato, enquanto no início dos anos 60 a quase totalidade dos estoques mundiais (82%) estava em mãos do Brasil, ao fim do período (69-70) já se observa uma maior participação dos robustas (18%), dos Suaves (10,5%) e a consequente redução da posição brasileira (64%). Não foi possível atualizar-se mais os dados, contudo, sabe-se que essa tendência acentuou-se ainda mais em virtude das baixas safras dos últimos anos. Veja-se: Malta, M.M., *op. cit.* p. 42.

ocorrência de mudança de gostos e inovações tecnológicas. ⁽⁸²⁾

Esses dois fatores que se inter-relacionam, implicam em maior uso de cafés africanos.

A mudança de gostos leva à utilização de maior percentagem dos robustas nos “blends” de matéria-prima para a fabricação tanto de cafés solúveis, como de cafés torrado e moído.

Por sua vez as inovações tecnológicas atuam no sentido de possibilitar o uso de aditivos, aumentar a taxa de extração e criar produtos novos (como o spray-aglomerado que substitui o liofilizado), e portanto também agem em favor dos robustas, que são cafés de menor preço. ⁽⁸³⁾

Esse aumento do poder de substituição dos robustas indica a validade das medidas de política que visaram a tornar os cafés brasileiros mais competitivos frente aos africanos.

Lembrando que a política cafeeira do Brasil intensificou a criação e uso dos instrumentos de comercialização no período em que a participação do Brasil no mercado mundial foi mantida, é válido atribuir este resultado às medidas adotadas.

Cabem aqui, porém, algumas observações.

Instrumentos de política comercial tipo “operações casadas” e “vendas sob contrato” são acertados no sentido de que, alterando os diferenciais com relação aos robustas, reduzem as possibilidades de substituição dos cafés do Brasil. ⁽⁸⁴⁾ Todavia, tais

(82) Veja-se IPE-IBC, *op. cit.*, especialmente capítulo 2 e conclusões.

(83) Além destes argumentos, existem provas empíricas que confirmam o aumento do poder de substituição dos robustas para o período. Trabalho efetuado no IBC recalcula as ponderações do preço do café brasileiro que evita a substituição no mercado norte-americano (ponderações estas apresentadas no Estudo ANPES-3, “O Café do Brasil” — A. Delfim Netto e C.A.A. Pinto) e conclui pelo aumento da ponderação dos cafés africanos.

Veja-se Viacava, C. “Demanda de Café Brasileiro pelos Estados Unidos”, datilografado — 1972.

(84) É importante lembrar também que a tentativa de implantação da indústria brasileira de solúvel se insere neste contexto, pois que seu efeito básico seria o de substituir Robusta numa linha de produção onde o produto brasileiro (verde) teria quase nulo poder de competição; entretanto, problemas de ordem tecnológica comercial e o encarecimento do custo da matéria-prima (principal vantagem inicial do produto brasileiro) determinaram uma situação difícil para o setor e limitaram severamente os efeitos esperados sobre a substituição.

Veja-se IPE-IBC, *op. cit.*

medidas têm desvantagens. Elas implicam em discriminações no comércio internacional e não utilizam a capacidade do comércio nacional.

Por outro lado, existem outras medidas que não dão maior flexibilidade à política de preços e evitam essas desvantagens.

Uma avaliação apurada dos resultados das “operações casadas” e “negócios sob contrato” ainda está por ser feita.

Como já foi apontado neste trabalho, a falta de informações impede a realização de uma análise custo-benefício dessas medidas. Contudo é válido supor a possibilidade de ineficiência relativa destes instrumentos, pois nada garante que sejam melhores que outros.

Em resumo, observa-se de um lado uma elevação das possibilidades de substituição e de outro, a criação de novos instrumentos visando a manutenção de diferenciais. Ainda que não se possa afirmar que esses instrumentos utilizados tenham sido os melhores, é certo que, seu impacto foi positivo na tentativa de frear a substituição.

5. Finalizando, cabe considerar que as modificações da política que marcam o final do período estudado, tornaram-se possíveis devido à modificação de situação ocorrida na economia cafeeira. Ou seja, além da produção ter-se tornado inferior à demanda, dos estoques governamentais haverem se reduzido fortemente e das perspectivas de largo período de safras baixas, o café perdeu razoável parte de sua importância no contexto da economia nacional, principalmente devido ao crescimento e diversificação ocorridos na pauta de exportações nacionais. Este fato implica em maior liberdade na elaboração da política cafeeira, já que reduz os vínculos existentes entre esta e as demais políticas setoriais da economia, mormente a cambial e monetária. Todavia, esses mesmos fatos relativos à produção e aos estoques, somados à perspectiva de extinção do Acordo Internacional do Café e à maior participação de países pequenos produtores (pouco propensos a sustentar preços) na retenção dos estoques mundiais, permitem antever que dificilmente o Brasil conseguirá manter a sua atual participação no mercado internacional.