

ACORDOS INTERNACIONAIS E MERCADO DE CAFÉ¹

Luiz Moricochi²
Nelson Batista Martin²

1 - INTRODUÇÃO

Toda a economia do complexo cafeeiro mundial entrou em profunda depressão após a suspensão das cláusulas econômicas do Acordo Internacional do Café (AIC), administrado pela Organização Internacional do Café (OIC), em 4 de julho de 1989, provocando uma perda de renda nos países produtores, no período de 1989-92, estimada em US\$10 bilhões. Após um período de negociação de quase quatro anos, acompanhado com apreensão pelos produtores dos países mais prejudicados pela situação, as negociações fracassaram no encontro entre países produtores e consumidores, ocorrido no período de 22 a 31 de março de 1993, em Londres (MORICOCHI & MARTIN, 1993).

Essas negociações fracassaram sobretudo devido à insistência dos principais países consumidores no sentido de reduzir a participação brasileira no mercado mundial de café e também na adoção de outros critérios de comercialização que favoreceriam, sobretudo, países da América Central e Colômbia, com os quais o Brasil não concordou.

Discute-se, no momento, a possibilidade de retorno dessas Cláusulas Econômicas, envolvendo os principais países produtores e consumidores, com exceção dos Estados Unidos.

Essas cláusulas dizem respeito basicamente a questões como volume global a ser comercializado, estabelecimento de cota para cada país produtor, preços de referências e suas faixas de variações, assim como outras questões que na óptica dos formuladores contribuiriam para a estabilização do mercado. Aparentemente os maiores interessados no retorno das cláusulas econômicas são os países consumidores com interesses econômicos e políticos nas ex-colônias pro-

dutoras de café e, também, os países produtores que querem ampliar suas cotas de exportação via acordos e não via mercados.

Portanto, o presente trabalho procura estimular uma discussão relacionada a esses acordos econômicos ou de mercado que se verificam na literatura econômica e que poderiam ser utilizados nos negócios com o café. Toda argumentação basear-se-á em dados e informações divulgadas pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) e Organização Internacional do Café (OIC), bem como em análises acadêmicas de pesquisadores que desenvolveram estudos relacionados principalmente com intervenções governamentais no comércio de produtos agrícolas.

2 - BREVE HISTÓRICO SOBRE INTERVENÇÕES NO MERCADO DE CAFÉ

Neste capítulo, faz-se um breve histórico sobre as intervenções no mercado de café; primeiro, em nível de Brasil e, em seguida, em nível mundial. A razão de se analisar as intervenções no mercado interno é porque elas se refletiram na oferta do produto em outros países concorrentes.

2.1 - Um Retrospecto da Intervenção no Mercado de Café no Brasil

A primeira intervenção oficial no mercado de café no Brasil teria se verificado em 1902, quando o Estado de São Paulo proibiu o plantio e replantio de café por um período de dez anos. Há um consenso no sentido de que houve uma deliberada política de valorização dos preços externos do café. E isto não porque

¹Este trabalho é parte integrante do projeto SPTC 16-012/90. Recebido em 13/05/94. Liberado para publicação em 16/06/94.

²Engenheiro Agrônomo, MS, Pesquisador do Instituto de Economia Agrícola.

as autoridades econômicas estivessem preocupadas com o setor café propriamente dito, a despeito do poder político desfrutado pelo cafeicultores em certo período da história econômica do Brasil. O que havia, de fato, era uma política consciente de industrialização do País. ALVES (1988) cita três razões para justificar essa política:

a) durante as duas grandes guerras, o Brasil ficou privado de produtos industriais importados, principalmente pela impossibilidade física de adquiri-los e não pelos elevados preços;

b) exemplo do próprio café: com queda de seus preços na grande depressão da década de 30, o Brasil percebeu o quanto era doloroso ter sua renda dependente na prática de um só produto de exportação; e

c) Manifesto de Prebisch, em 1949, segundo o qual a única forma de se livrar a América Latina do subdesenvolvimento era através da industrialização.

De fato PREBISH (1949) considerava equivocadas as proposições ortodoxas de livre comércio, segundo as quais, nas relações de troca entre países, os mesmos deveriam especializar-se na produção de bens em que apresentassem vantagens comparativas. Isto porque como a demanda de produtos agrícolas era geralmente inelástica em relação às variações de preços e renda, as relações de troca eram, assim, endogenamente desfavoráveis aos países produtores de matérias-primas, já que os esforços de produção resultariam em menor renda, na medida em que, com o tempo, se comprassem menos unidades de produtos industriais.

Na verdade, esse modelo teórico de substituição de importação, que ganhou impulso após a Segunda Grande Guerra, veio corroborar a política econômica adotada pelo Brasil até então, no sentido de se obter o máximo de divisas para a industrialização. No caso do Brasil, o café foi o principal produto a desempenhar essa função. Pois, normalmente, nos países em desenvolvimento que adotaram o modelo de substituição de importações, as políticas econômicas utilizadas penalizaram sobremaneira o setor agrícola, constituindo inclusive num aparente paradoxo, quando se comparam com as políticas dos países em desenvolvimento. Através de vários artifícios adotados por estes países, como tabelamentos de preços, importa-

ção, taxas de câmbio sobrevalorizadas, etc., vultosos recursos foram transferidos para o setor urbano da economia.

No caso do café houve um período em que as políticas adotadas tinham como objetivo proteger os preços internos. Numa segunda fase, entretanto, toda estratégia era direcionada visando manter os preços de exportação elevados (através inclusive dos confiscos cambiais), já que o objetivo era alcançar o máximo de receita por saca de café exportada. O fato de ser um produto de demanda inelástica, o que leva a uma variação de preços corresponder a uma variação em proporção menor na quantidade demandada pelos importadores, favorecia a adoção dessa política.

Assim, conforme afirma FERREIRA FILHO (1993), " a política brasileira para o café jamais teve como objetivo último a defesa única e exclusiva da cafeicultura...", mas "... a política do café foi manejada como instrumento para industrialização, transferindo recursos do setor agrícola, então grandemente baseado no café, para os setores industriais urbanos emergentes". Da mesma forma, BACHA & GREENBILL (1992) argumentaram que a política de valorização do café esteve sempre amarrada a um objetivo da política econômica que era se desenvolver via industrialização. A curto prazo, fazia-se então sentido arrecadar o máximo de dólares por saca exportada para viabilizar, a longo prazo, o setor escolhido como motor do desenvolvimento, isto é, o setor industrial.

2.2 - Intervenções no Mercado Mundial

A primeira tentativa concreta visando controlar a oferta desse produto em nível mundial foi feita em 28 de novembro de 1940 (FREITAS, 1989), com a realização do Convênio Internacional do Café, em Washington. O principal objetivo desse Convênio era controlar as exportações de café da América Latina para os Estados Unidos, com a interrupção do fluxo de exportações para a Europa, imposta pela II Guerra. Estabeleceu-se um regime de quotas anuais básicas pelos países produtores latino-americanos e um preço-teto de importação, sistema que vigorou até 1946.

Outros convênios foram realizados, como o Convênio da Cidade do México, em 1957; o Convênio

Latino-Americano, em 1958, pelo qual o Brasil devia reter 40% de sua produção; a Colômbia, 15% e os demais países, 10%; e o Convênio Internacional do Café, em setembro de 1959, já com o apoio de alguns países produtores, cuja principal deliberação foi a de que o Brasil deveria retirar do mercado 18 milhões de sacas e a Colômbia, 500 mil. Esse convênio sofreu sucessivas prorrogações, com participação cada vez maior de produtores e consumidores, sendo o precursor do Primeiro Acordo Internacional do Café (AIC), em 1962, ano em que foi criada também a Organização Internacional do Café (OIC), com sede em Londres.

Em 1968, foi firmado o Segundo Acordo Internacional, coincidindo com uma fase bastante tumultuada para a cafeicultura brasileira, pois o País detinha em estoque de mais de 70 milhões de sacas, situação que o levou a erradicar 1,4 bilhão de cafeeiros entre 1962 e 1967. O Terceiro Acordo Internacional foi firmado em 1975 e vigorou até setembro de 1983.

Todos os acordos internacionais do café, promovidos sob a coordenação do Brasil, para funcionar pressupunham que a taxa de câmbio permanecesse fixa, de tal forma que as receitas obtidas pelos exportadores pudessem ser limitadas restringindo a oferta do produto, e com isso permitindo que o Brasil mantivesse ou elevasse os preços no mercado internacional, dadas suas características inelásticas. Como nem sempre isso era possível, à medida que se promoviam desvalorizações no câmbio, se elevavam as receitas em cruzeiros para os exportadores, tendo impacto direto na expansão da oferta interna com reflexos diretos no mercado internacional. Isso ocorria principalmente no período em que o Brasil praticamente definia os preços neste mercado, até o início dos anos 80. Ao mesmo tempo, nos momentos em que o acordo funcionava e o Brasil mantinha preços estáveis e elevados no mercado internacional, estimulava-se a expansão da produção nos países competidores, os quais sem nenhum custo de manter uma política de preços para o produto, foram absorvendo as expansões do mercado e abocanhando o mercado conquistado pelo Brasil, pelas bordas.

Foi após a vigência do Quarto Acordo Internacional, assinado em outubro de 1983, que o mercado cafeeiro proporcionou momentos de grandes dificul-

dades para os produtores. Com a suspensão das Cláusulas Econômicas em julho de 1989, os preços internacionais do café despencaram do patamar de US\$1,20/US\$1,40 por libra-peso para menos de 50 cents em 1992. Durante todo esse período muitos esforços foram envidados, principalmente por parte dos países produtores, no sentido de reintroduzir as Cláusulas Econômicas. Assim, muitas reuniões foram realizadas até culminar com o fracasso total das negociações em março de 1993 em Londres.

As Cláusulas Econômicas foram suspensas, **sobretudo**, devido à resistência do Brasil às pressões dos países consumidores, principalmente os Estados Unidos, no sentido de ceder parte de sua quota de exportação (da ordem de 30%) para outros países produtores, comprometidos politicamente com as principais nações consumidoras. Também já estava sendo colocada a questão da seletividade, princípio segundo o qual os países consumidores teriam o direito de importar o produto que tivesse maior aceitação em seus mercados, situação essa que iria favorecer principalmente a Colômbia e países produtores de outros suaves. Os importadores estavam de certa forma à vontade para fazer esse tipo de pressão sobre o Brasil, pois em termos mundiais havia excesso de oferta, em contraposição à situação do Brasil, cuja produção não era tão folgada, chegando mesmo a preocupar certos setores, no sentido de que eventualmente o País não pudesse preencher a quota que lhe era estipulada. Assinale-se que o possível impasse pela intransigência do Brasil em não ceder à pressão americana era até desejada, mas de forma não explícita, por alguns países concorrentes, pois os mesmos viam no mercado livre, isto é, sem as Cláusulas Econômicas, a oportunidade para descarregar seus estoques acumulados e posteriormente pleitear uma quota maior de exportação, no momento em que as Cláusulas Econômicas fossem reintroduzidas. De fato, a maior parte dos países produtores tomava decisões de políticas internas, na hipótese de que essa suspensão fosse apenas temporária e que, não demoraria muito, essas cláusulas inexoravelmente seriam reintroduzidas. Assim, até que isso viesse a ocorrer, devia-se tirar o máximo proveito. E, para enfrentar a situação criada de preços baixos, numa atitude de aparente resignação, alguns países passaram a subsidiar diretamente sua produção ou adotaram políticas cambiais visando dar melhores condições de

competição num mercado com preços já aviltados. A conseqüência dessa estratégia foi a elevação dos estoques do produto em mãos de países consumidores, historicamente da ordem de dez milhões de sacas, para mais de 22 milhões. Acrescente-se ainda que a característica de demanda inelástica do café tende a levar os países a aumentar o volume de vendas, numa conjuntura de preços baixos, a fim de manter mais ou menos constante as receitas de divisas. Com isso, os importadores ficaram numa posição privilegiada, aumentando o poder de barganha e fazendo com que a queda de preços fosse mais acentuada e mais duradoura do que se esperava.

Essa situação tornou-se desesperadora para a maioria dos países produtores, levando-os a fazer concessões a cada rodada de negociações que se seguia após a suspensão das Cláusulas Econômicas. Assinale-se que o Brasil passou a ter uma participação ativa nas discussões só no final de 1991, limitando-se anteriormente à posição de simples observador.

Desde o início dessas negociações a posição norte-americana era marcada por um aparente desinteresse na concretização do Acordo. Esse comportamento dúbio estava relacionado, de um lado pelos compromissos políticos assumidos com algumas nações interessadas no Acordo (como Colômbia e México) e de outro lado, pelo menos em nível de discurso, com a doutrina do liberalismo econômico bastante apregoada na década de 80. Os adeptos dessa doutrina argumentavam que os mecanismos utilizados para transferir renda dos países ricos para os pobres (e os acordos seriam um desses mecanismos) acabavam por beneficiar mais as camadas economicamente já privilegiadas dos países produtores, concentrando ainda mais a renda nesses países.

No encontro de Londres (período de 22 a 31/04/93) três pontos ainda continuavam pendentes. A questão do número de votos nas decisões do Conselho da OIC (os Estados Unidos queriam que fosse de 2/3 e não de 3/4, como era nos acordos anteriores); a questão dos tipos de café comercializados (os americanos queriam que fossem três os tipos: a) colombianos e outros suaves; b) arábicos brasileiros e outros arábicos; e c) robusta; o Brasil defendia quatro tipos: a) colombianos e outros suaves, b) arábicos brasileiros, c) outros arábicos e d) robusta); e, finalmente, a questão da

seletividade, através da qual, como já se mencionou, propunha-se que o Acordo deveria refletir o maior interesse do mercado por determinados tipos de café.

Como as propostas acima não foram aceitas, encerraram-se as tentativas de um Acordo com Cláusulas Econômicas e a OIC passou a ser uma organização para se dedicar à coleta e à divulgação de estatísticas do café em nível mundial.

Mas, tendo em vista o impacto dos preços baixos para o café nos países produtores, a partir do segundo semestre de 1993 iniciou-se uma grande movimentação desses países para limitar a oferta de café para a exportação, objetivando reduzir os estoques nos países consumidores, no sentido de recuperação dos preços para um patamar acima de US\$0,85 por libra peso. Para isso, acabaram por fundar a Associação dos Países Produtores de Café que coordenou uma política de retenção de estoques a partir de outubro de 1993, a qual, associada à redução de oferta já manifestada nos países produtores e redução dos estoques nos países consumidores, acelerou a recuperação nos preços do café a partir de setembro de 1993, chegando, em maio de 1994, aos níveis de junho de 1989, quando do fim do Acordo então em vigor.

3 - CONSEQÜÊNCIAS DAS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DE PREÇOS

Qualquer decisão econômica está associada a um custo, sendo que no caso do café, a valorização deliberada de seus preços externos representou para o Brasil a perda sistemática de sua participação no mercado (atualmente na faixa dos 24%), devido ao aumento da produção nos países concorrentes, como pode ser melhor visualizada na figura 1.

Internamente, a manutenção de produtores ineficientes na atividade e o excesso da produção são também custos resultantes da adoção de preços de garantia acima do que seria o preço de mercado. O excesso de produção decorreu prioritariamente do fato desses preços de garantia serem geralmente referenciados pelos custos de produção dos produtores menos eficientes, constituindo-se, portanto, num grande estímulo para os produtores mais tecnificados e com custos menores. Foi essa política de valoriza-

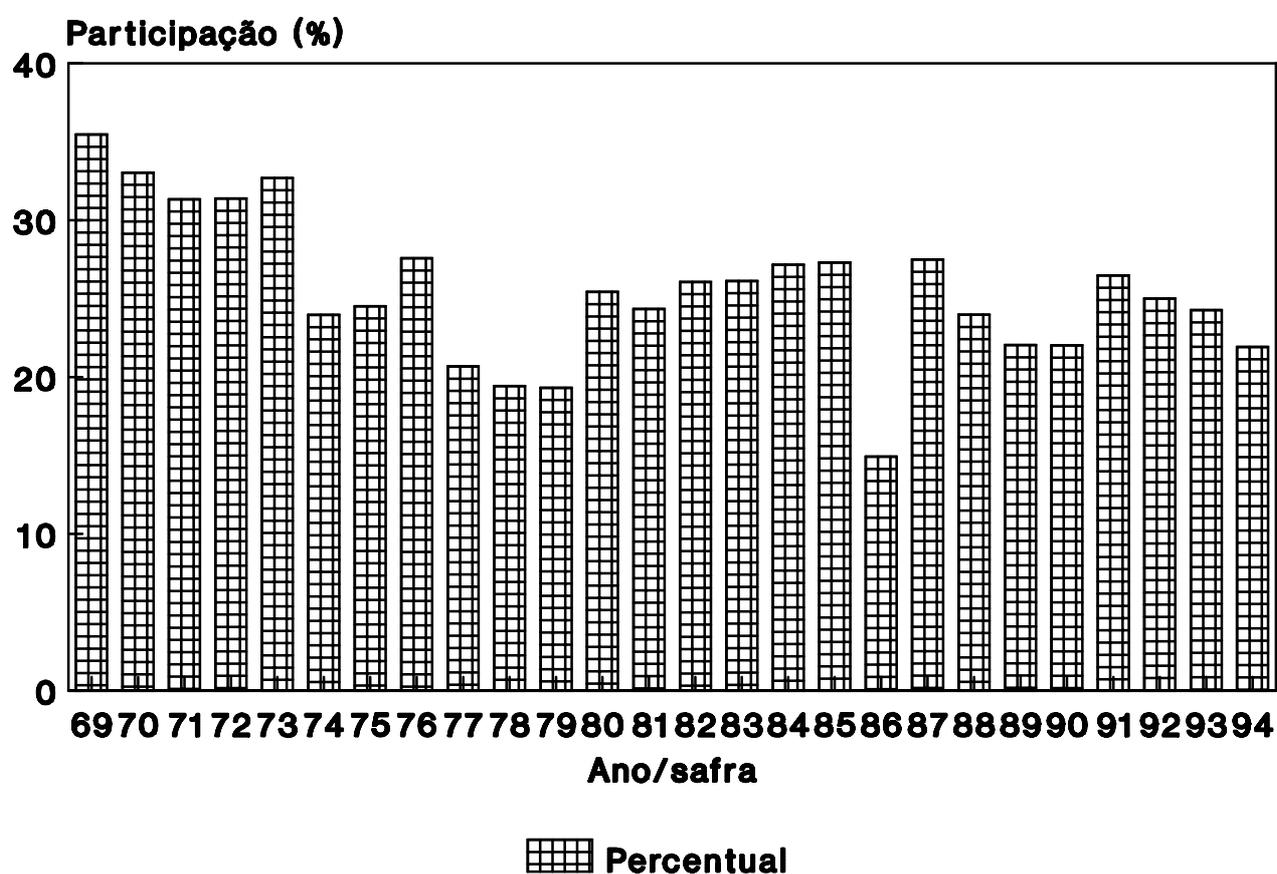


FIGURA 1 - Participação das Exportações Brasileiras de Café nas Exportações Mundiais, 1969 a 1994.
 Fonte: Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA).

ção de preços, tanto externos como internos, que levou o País a uma situação de superprodução de café, obrigando-o a queimar cerca de 78 milhões de sacas entre 1933 e 1944 e a erradicar perto de 1,5 milhão de covas em meados da década de 60.

Por outro lado, todos os acordos patrocinados pelo Brasil a partir de 1960, envolvendo sustentação de preços no mercado internacional, mediante controle de estoques e cotas de exportação, acabou por estimular a expansão da produção dos concorrentes no mercado internacional, principalmente da América Latina e África, e estimulou a entrada de novos produtores, provocando como consequência uma redução da participação do Brasil nas exportações mundiais de café (Figura 1) e uma elevação da oferta do produto, aumentando os estoques e refletindo diretamente nas negociações com os importadores e nos preços do mercado internacional.

A figura 2 permite visualizar como se alterou a participação na oferta mundial de café nas várias regiões mundiais produtoras no período de 1978/83 a 1993. Nota-se uma nítida ascensão da produção da Ásia e Oceania, estabilização da oferta da América Central e do Norte e redução na participação da produção da América do Sul e África.

Analisando os principais países produtores no período de 1978/94, verificou-se que enquanto na América Central e do Norte a oferta de café expandiu a uma taxa anual de 1,10% a.a. com destaque para a Costa Rica (2,38%), Guatemala (3,20%) e Honduras (5,50%), na América do Sul a produção cresceu a uma taxa anual de apenas 0,88%, sendo que o único país que apresentou crescimento no período foi a Colômbia, a uma taxa de 2,30% a.a. Na África observou-se uma nítida tendência de redução de produção (-0,61% a.a.), sendo que apenas Uganda apresentou expansão de oferta (1,05%). O conjunto Ásia e Oceania tem despontado como futura importante região produtora que de uma participação de apenas 11,25% na produção mundial em 1978 atingiu cerca de 17,42% em 1993, com sua produção crescendo a uma taxa de 4,76% a.a. Nessa região se destacam: Índia (3,96%); Indonésia (3,67%), que já é o terceiro país produtor; Tailândia (13,25%); e o Vietnã (39,90%) (Tabela 1). Essa mudança no perfil regional e por país na oferta mundial trará modificações estruturais profundas na competitividade do mercado internacional até o fim da década de 90.

4 - PRINCIPAIS TIPOS DE ACORDOS INTERNACIONAIS

Os acordos internacionais são quase sempre justificados pela necessidade de se ter maior estabilidade no mercado, reduzindo, dessa forma, as oscilações de preços tão prejudiciais, principalmente aos produtores. Entretanto, os analistas concordam que todas as políticas de valorização formam seus próprios ciclos, tornando-se difícil obter a estabilização tanto de preços como de divisas no longo prazo. Isto porque, sendo o mercado cafeeiro inerentemente instável, qualquer que seja a política seguida com independência pelos produtores (e pelo próprio mercado livre) haverá geração de ciclos de preços (DELFIN NETTO, 1979).

A literatura econômica menciona normalmente três tipos básicos de acordos internacionais, os quais poderiam ser combinados dois a dois, gerando, assim, teoricamente, seis tipos de acordo. Os três tipos básicos seriam:

- a) Acordo de Cotas (quota agreement);
- b) Acordo Multilateral de Compra e Venda (Flexible Multilateral bulk purchase); e
- c) Estoques Reguladores (Buffer stocks).

Existem, ainda, acordos com objetivos monetários (estabilização do nível geral de preços) que não são de interesse deste estudo, cuja preocupação é com o produto específico.

4.1 - Acordo de Cotas

Neste tipo de acordo são fixadas cotas básicas de exportação, ou seja, são feitas restrições físicas de comércio, independente do nível geral de preços. Seu sucesso depende da determinação ou boa vontade dos agentes econômicos envolvidos em cumpri-lo.

A principal dificuldade desse acordo é que a médio e longo prazos, os importadores, para se libertarem da pressão monopolista dos principais exportadores, procuram estimular a produção dos países marginais no mercado, a fim de diversificar suas fontes de fornecimento. Esses produtores, que ficam à margem do acordo, se beneficiam com o aumento dos preços internacionais. A continuação do acordo tende a ser prejudicada quando o compor-

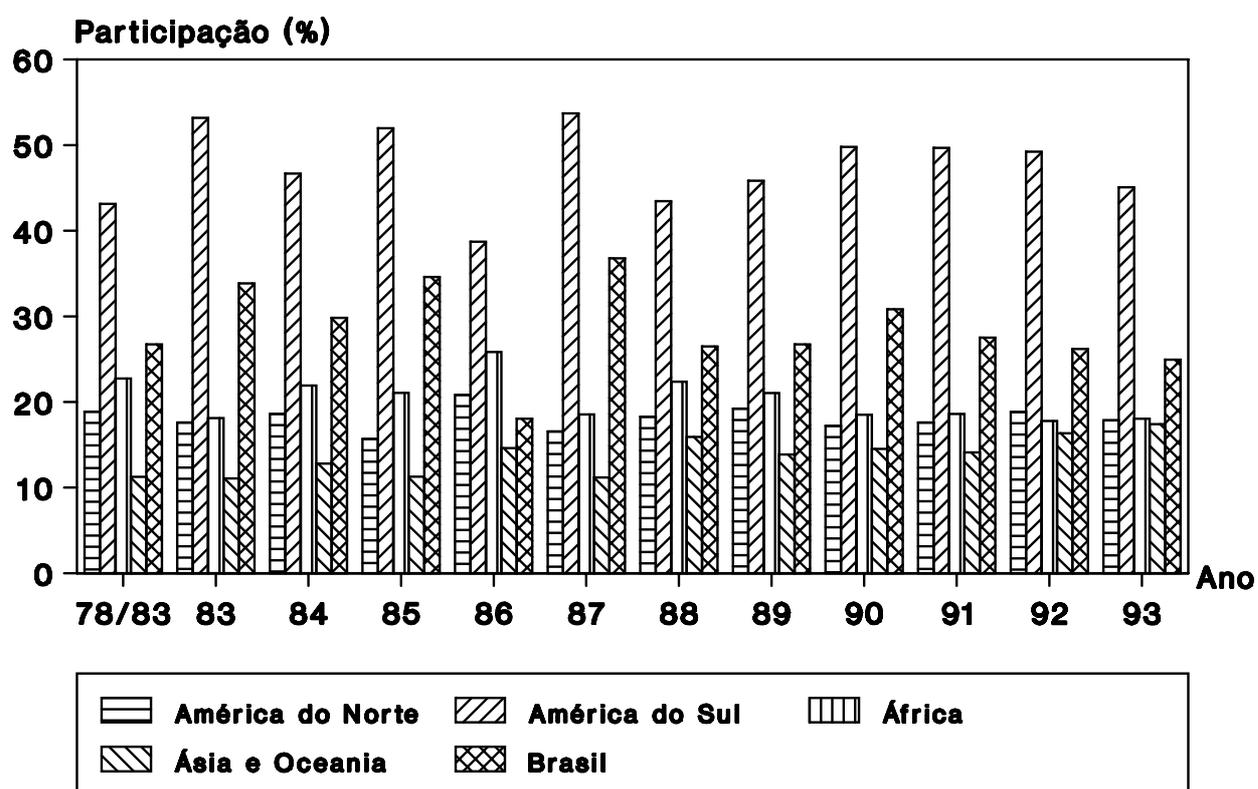


FIGURA 2 - Participação das Regiões Produtoras na Produção Mundial de Café, 1978-83 a 1993.
 Fonte: Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA).

TABELA 1 - Taxa Anuais de Crescimento da Produção Mundial de Café, por País e Região, 1978-94

País/Região	Taxa anual de crescimento da produção ¹ (%)
Costa Rica	2,38*
El Salvador	0,09
Guatemala	3,20*
Honduras	5,50*
Nigéria	-0,02
América Central e Norte	1,10*
Brasil	-0,06
Colômbia	2,30*
Peru	-2,90
Venezuela	-0,34
América do Sul	0,88***
Camarões	-3,39**
Costa do Marfim	0,26
Etiópia	0,27
Kenya	-2,83**
Madagascar	-0,70*
Uganda	1,05**
África	-0,61***
Índia	3,96*
Indonésia	3,67*
Tailândia	13,25*
Vietnam	39,90*
Ásia e Oceania	4,76*
Total mundial	1,12**

¹Estimado pelo modelo $q = a e^{bt}$, onde q = quantidade produzida em sacas de café beneficiado; a = parâmetro linear; e e a base dos logaritmos neperianos; b = a taxa de crescimento anual; e t = ano de produção.

* nível de significância de até 5%;

** nível de significância de até 10%; e

*** nível de significância de até 20%.

Fonte: Dados básicos do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA).

tamento dos próprios participantes começa a se alterar ao perceberem que estão entregando maiores fatias do mercado aos pequenos fornecedores que insistem em não colaborar, continuando fora do acordo. Uma condição necessária, mas não suficiente, para o seu funcionamento é que haja um controle rígido de produção interna. Entretanto, mesmo quando esse controle é executado, se ocorrer eventualmente uma safra abundante, crescem as pressões no sentido de o país abandonar o acordo que resolveu a situação anterior, de dificuldades momentâneas.

Um problema sério relacionado com esse tipo de acordo é que, quando o Governo estabelece cotas de exportação, está implícito que ele deverá adquirir o excedente de produção. Caso não haja o mencionado controle rígido da produção ele (governo) se verá na contingência de adquirir volume cada vez maior de café, à vista da instabilidade monetária interna que gera. É claro, portanto, que a médio e longo prazo essa política não conseguirá se sustentar.

Finalmente, outro argumento contra esse tipo de acordo é que ele produz uma distribuição das exportações num determinado período-base, de tal forma que, fixadas as cotas básicas, dificilmente elas podem ser alteradas. Nesse tipo de situação, não se leva, portanto, em consideração os custos de produção e nem tampouco as possibilidades de progresso técnico. Com relação a essa última questão, ela é polêmica, pois não existe um consenso com relação à assimilação de tecnologia e à forma como o mercado se encontra estruturado.

4.2 - Acordo Multilateral de Compra e Venda

Nesse tipo de acordo são estabelecidas cotas básicas de exportação e importação que só se tornam efetivas quando os preços ultrapassam os limites máximos e mínimos pré-fixados. Estando os preços em alta, os produtores se comprometem a entregar aos consumidores o volume correspondente às cotas estabelecidas pelo preço do acordo; da mesma forma, estando os preços em queda, os consumidores se comprometem a pagar aos produtores um valor mínimo pelo volume correspondente à cota. No entanto, mesmo que o Acordo Internacional do Café tendesse a tornar mais elástica a curva de procura pelo café, as

flutuações não seriam eliminadas, pois além desse aspecto, o "tempo" de resposta da oferta aos estímulos de preço é crucial na determinação das flutuações de preços.

No entanto, pode-se demonstrar teoricamente que qualquer acordo que tenda diminuir a elasticidade da procura, provoca, a longo prazo, uma instabilidade ainda maior no setor. Quem analisou esta questão foi JOHNSON (1950) para o problema do trigo. A aplicabilidade dessa idéia para esse produto é questionada sobretudo pelo fato de a sua elasticidade-renda ser relativamente pequena nos países desenvolvidos (podendo inclusive tornar-se negativa). Entretanto, o mesmo JOHNSON (1950) afirma que, para o caso do café, esse conceito pode ser integralmente aplicado. Num eventual acordo de café em que fossem estabelecidos preços mínimos e máximos para compras e vendas obrigatórias, eliminar-se-ia uma parte do efeito-renda fora dos limites de preços estabelecidos, tornando a curva de procura mais inelástica (Figura 3).

Analisando-se a figura 3, tem-se que DD representa a curva da demanda na ausência de um acordo. OA corresponde às compras asseguradas sob as condições do acordo; OP_1 e OP_2 representam os preços mínimos e máximos assegurados; ON e OM são as quantidades totais demandadas a esses dois preços; D'D' representa a curva da demanda quando o acordo está funcionando. Observe-se que essa curva coincide com a curva DD entre os preços OP_1 e OP_2 , ou seja, no intervalo em que os preços de garantia não seriam acionados; entretanto, ela fica exterior à DD aos preços acima de OP_2 e interior à DD aos preços abaixo de OP_1 .

Ao preço acima do máximo é como se os países consumidores estivessem recebendo um subsídio efetivo sobre as compras garantidas. Sua renda real torna-se maior do que seria se tivesse que obter o bem de que necessita ao preço de mercado, induzindo esses consumidores a demandar maior quantidade a qualquer preço acima do preço máximo acordado. Da mesma forma, ao preço abaixo do mínimo é como se os países consumidores estivessem pagando uma taxa sobre as compras garantidas. No caso, sua renda real será menor do que seria se ele pudesse obter todas suas compras ao preço do mercado e assim tenderia a reduzir sua demanda para o bem a qualquer preço abaixo do mínimo acordado.

Em síntese, o efeito desses limites de pre-

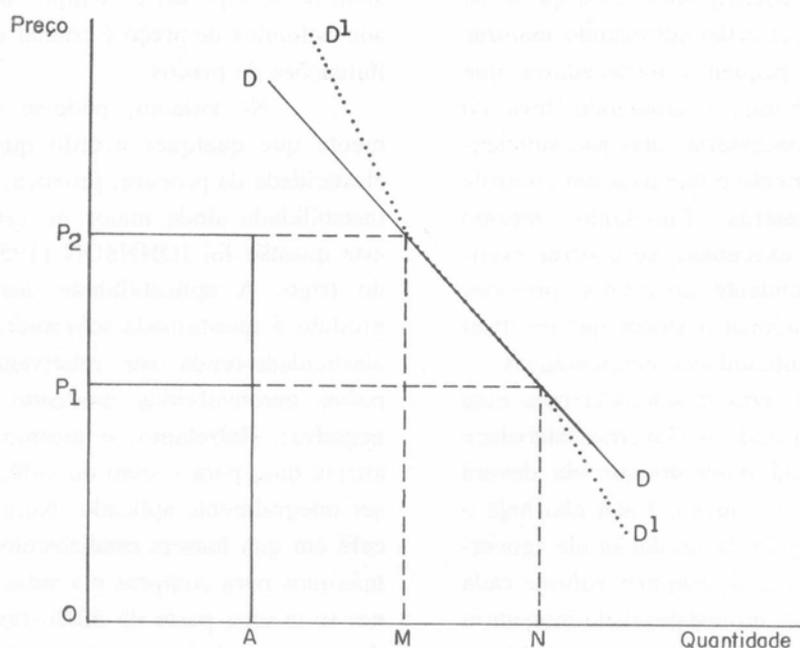


FIGURA 3 - Efeito do Acordo sobre a Curva da Procura do Café.
Fonte: JOHNSON (1950).

ços é eliminar parte do efeito-renda de uma variação no preço e, por conseguinte, torna a curva da demanda menos elástica, fora do intervalo de picos máximo e mínimo (JOHNSON, 1950). Como consequência, haverá maior compra quando se devia comprar menos e menor venda quando se devia vender mais. A magnitude desse efeito será maior quanto maior for a elasticidade-renda da demanda dos países consumidores, quanto maior forem as despesas com café em relação ao total dos gastos e, finalmente, quanto maior a parcela do comércio internacional coberta pelo acordo.

Deve-se assinalar que a análise feita pressupõe que se está considerando um produto que apresenta elasticidade-renda da demanda positiva. Se essa elasticidade fosse negativa, a *commodity* em questão seria um bem inferior e a curva da demanda seria mais elástica, fora do intervalo de preços máximos e mínimos. Isto leva a concluir que, como resultado, um acordo desse tipo tenderia a aumentar a estabilidade dos preços. No entanto, é improvável que os produtos primários se comportem como bens inferiores no curto prazo, embora possa se deparar com situações em que

a elasticidade-renda da demanda por elas pode ser extremamente baixa.

4.3 - Estoques Reguladores

Este é um tipo de acordo em que são fixados com antecedência os preços de compra e de venda. Seu sucesso dependerá, em grande parte, dos limites desses preços. Se os preços de compra forem estabelecidos fora da realidade do mercado (por exemplo, muito altos) os lucros elevados farão com que se aumente exageradamente a produção, de tal forma que não haverá recursos financeiros para a garantia do processo de compra ao preço pré-estabelecido.

Denominando de P_c o preço em que se deve entrar comprando no mercado para impedir uma queda maior dos preços, de P_v o preço de venda para impedir maiores altas, de Q_c e Q_v os respectivos volumes de compra e venda, o sistema somente poderá entrar em equilíbrio e, portanto, funcionar adequadamente se a média das safras maiores do que Q_c e menores que Q_v satisfizerem a seguinte igualdade:

$$\Sigma(Q_v - Q) = \Sigma(Q - Q_c)$$

em que Q significa o volume produzido efetivamente, ou seja, é necessário que os volumes de safras excedentes e safras deficitárias se compensem no tempo, isto porque, se $\Sigma(Q_v - Q)$ superar $\Sigma(Q - Q_c)$ ter-se-ia que vender mais do que se comprar, levando o sistema ao fracasso pela falta de mercadoria para continuar o processo. O contrário verificar-se-ia caso $\Sigma(Q - Q_c)$ superar $\Sigma(Q_v - Q)$, situação em que o fracasso resultará da falta de recursos para dar seqüência ao processo.

Conhecida a curva de procura e a freqüência das safras de determinada magnitude, é possível encontrar teoricamente os limites certos para fixação dos dois preços. Isto equivale dizer que o acordo de estoques reguladores é, em princípio, capaz de manter os preços dentro de determinados limites, próximos de um ponto de equilíbrio de longo prazo.

Entretanto, uma questão que se coloca nesse tipo de acordo é que a estabilidade de preços proporcionada pelos estoques reguladores não significa estabilidade de receitas de divisas, que é o que interessa para a maior parte dos países produtores de café. Questiona-se esta estabilidade com o seguinte exemplo: suponha-se que os estoques fixem os preços em intervalos de mais ou menos 15% em torno do preço de equilíbrio de longa duração e que a flutuação de safra gire em torno de 30% sobre a média histórica (DELFIN NETTO, 1979). Ter-se-ia, então, a seguinte situação:

- safra normal a preço normal: $1,0 \times 1,0 = 1,0$
- safra pequena e preço alto: $0,75 \times 1,15 = 0,8$
- safra grande e preço baixo: $1,3 \times 0,85 = 1,1$

Este exemplo é esclarecedor no sentido de que este tipo de acordo pode levar o país produtor de café a ter uma receita de dívidas menor por ocasião de uma pequena safra e que essa receita poderá não subir tanto por ocasião de uma grande safra. Essa situação ficaria mais dramática ainda se a flutuação fosse em torno de 50% da safra.

Conclui-se, pois, que, no que tange à estabilização das receitas de divisas, os acordos baseados em estoques reguladores ficam muito a desejar, podendo inclusive ser desvantajosos quando comparados com o livre funcionamento do sistema de preços.

Esse tipo de acordo apresenta ainda mais dois tipos de problemas. O primeiro é a sua morosidade em se ajustar às novas situações de mercado

verificadas tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda, desde problemas de natureza administrativa e de interesses consolidados, subtraindo a flexibilidade que é necessária para dar dinamicidade às decisões. O segundo tipo de problema é o fato de o café ser uma cultura cujo resultado ao estímulo de preços só se manifesta anos mais tarde e de forma muito intensa. Isso exige, pois, que além de uma boa calibragem de preços no momento do acordo seja pensado também numa forma de controle da produção, sem o que só poderá redundar em fracasso qualquer tentativa de estabilização de preços por esse caminho (PORTER, 1950).

5 - CONCLUSÕES

Para qualquer tipo de acordo, o máximo que se pode esperar são reduções nas flutuações de preços a curto prazo, nada garantindo que o problema terá solução a longo prazo. À medida que esses acordos vão se consolidando, desenvolvem-se dificuldades administrativas e interesses, que acabam minando o seu próprio funcionamento.

Assim, embora teoricamente a curto prazo, se possa determinar um limite para as variações de preços, na prática, o que ocorre são os interesses políticos relegando as questões econômicas para o segundo plano, criando-se, com isso, uma inércia de preços, dificultando ou mesmo impedindo que os países de custos mais altos sejam deslocados do mercado. Essa inércia de preços tem efeito negativo na realocação dos fatores de produção, na medida em que dificulta a utilização dos mesmos em setores de maior produtividade. Outro custo decorrente, talvez até mais importante, refere-se ao desestímulo que causa para incorporação dos ganhos tecnológicos resultantes das pesquisas, penalizando a coletividade que deve conformar-se com um nível de produtividade menor, situação válida tanto nas relações internas como nas trocas internacionais. A longo prazo, essa transigência com os princípios econômicos fará com que a produção se expanda de tal forma que será impossível de ser absorvida pelo mercado em nível de preços estabelecidos nos acordos.

Como consequência dos excessos de estoques internacionais de café surgem dificuldades crescentes para manter os níveis de preços, principalmente

pelo fato de que os grandes importadores, que são do grupo dos sete países mais ricos, não estarem mais patrocinando acordos de garantia de preços para *commodities* no mercado mundial pelas distorções que provocam (GONÇALVES & MARTIN, 1994). A permanência de um determinado país neste mercado vai depender basicamente da competitividade de seu produto, derivado da produtividade da cadeia produtiva e da qualidade do produto ofertado, que possa concorrer com os novos fornecedores da Ásia e Oceania, que estão expandindo rapidamente suas produções, as quais são altamente competitivas via preço de oferta; e também da participação das exportações do produto na receita cambial, pois, à medida que a dependência se elevar o grau de ação dos governos se reduzirá drasticamente.

No caso brasileiro, onde atualmente as exportações do *agribusiness* café representam apenas

cerca de 4% das receitas de exportações do País (Figura 4), torna-se possível a utilização de políticas específicas para o setor. Ao mesmo tempo a reengenharia pela qual está passando as empresas cafeieiras, com possibilidades de elevar a produtividade média para até 50 sacas de café beneficiadas por hectare, com conseqüente redução de custos, e a possibilidade de obter melhorias de qualidade para o produto brasileiro, permite antever que o País terá enorme potencial de competitividade, podendo inclusive voltar a ocupar maior participação num mercado internacional não regulamentado por cotas e controles. Não se deve concluir, entretanto, que se esteja implicitamente defendendo o mercado livre para o café. Esse assunto é por demais complexo pelas questões envolvidas, merecendo um aprofundamento complementar que se procurou iniciar na presente análise.

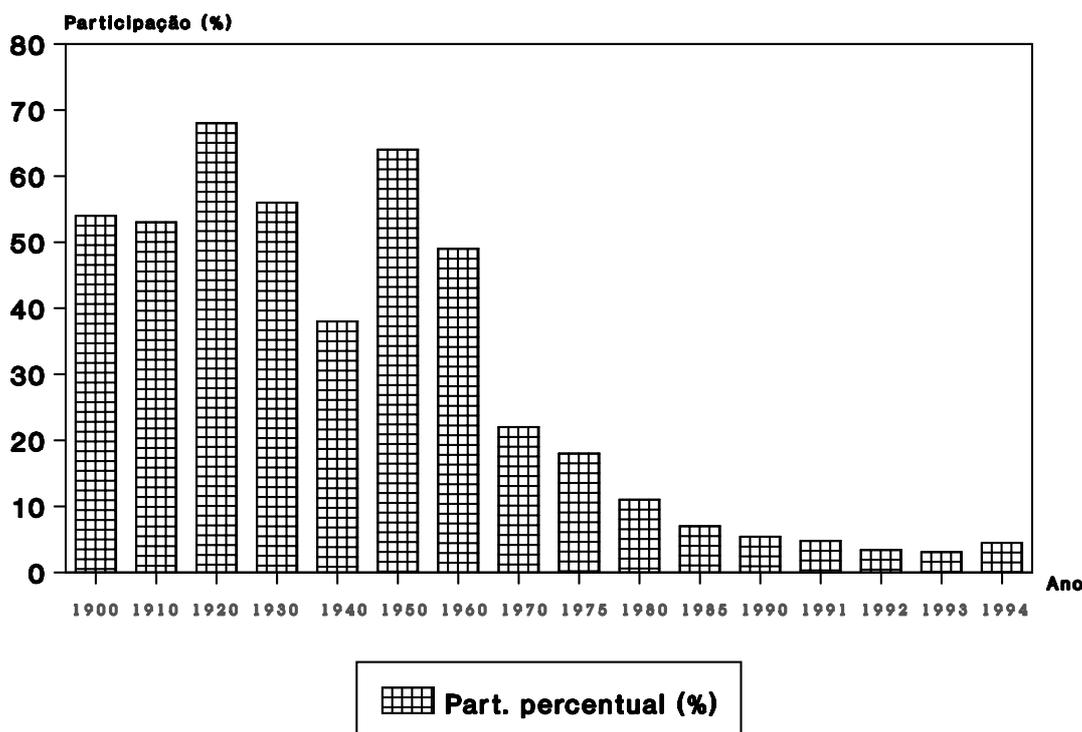


FIGURA 4 - Participação do Café no Valor das Exportações Brasileiras, 1900 a 1994.

Fonte: Dados da pesquisa.

LITERATURA CITADA

- ALVES, Eliseu R. de A. **A agroindústria e os agricultores**. Brasília, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco, 1988, 29p.
- BACHA, Edmar & GREENBILL, Roberto. **150 anos de café**. Rio de Janeiro, Marcellino Martins & E. Johnson, 1992. 118p.
- DELFIN NETTO, Antonio. **O problema do café no Brasil**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1979. 259p.
- FERREIRA FILHO, Joaquim de S. As origens da crise e o futuro da cafeicultura brasileira e mundial: de onde viemos, para onde vamos. **Preços Agrícolas**, Piracicaba, (77):4-9, mar. 1993.
- FREITAS, Claus F.T. de. O mercado de café sem cláusulas econômicas do Acordo Internacional. **Informações Econômicas**, SP, 19(4): 33-39, abr. 1989.
- GONÇALVES, José S. & MARTIN, Nelson B. Agricultura e neoliberalismo: o fracasso das negociações recentes dos acordos multilaterais de produtos básicos no mercado mundial. **Agricultura em São Paulo**, SP, 1994. (no prelo).
- JOHNSON, Harry G. The de-stabilizing effect of international commodity agreement on prices of primary products. **The Economic Journal**, 60(239):626-629, Sep. 1950.
- MORICOCCHI, Luiz & MARTIN, Nelson B. As perspectivas da cafeicultura brasileira pós-acordo internacional. **Informações Econômicas**, SP, 23(8):35-39, ago. 1993.
- PORTER, R. S. Buffer and economic stability. **Oxford Economic Papers**, Oxford, 2(1):95-118, Jan. 1950.
- PREBISH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira da Economia**, RJ, 3(1): 47-111, mar. 1949.

ACORDOS INTERNACIONAIS E MERCADO DE CAFÉ

SINOPSE - A conjuntura internacional vem dificultando os acordos multilaterais de produtos básicos no mercado mundial. O presente trabalho procura estimular uma discussão relacionada a esses acordos de mercado, encontrados na literatura econômica, e que poderiam ser utilizados nos negócios com o café. O trabalho conclui que o máximo que se pode esperar são reduções nas flutuações de preços a curto prazo, nada garantindo que o problema terá solução a longo prazo.

Palavras-chave: Acordo Internacional do Café, Mercado Mundial de Café, política de café.

INTERNATIONAL AGREEMENTS AND COFFEE MARKET

ABSTRACT - The international scene has been hindering multilateral agreements regarding staple food in the world market. The present essay aims to stimulate a discussion related to the market agreements found in the economical literature, which could be used in the coffee businesses. It concludes that nothing more than reductions in price fluctuations in the short run can be expected. There is no evidence that the problem can be solved in the long run.

Key-words: International Coffee Agreement, Coffee Market in the World, coffee policies.