FRANCISCO OURIQUE E
REGIS ALIMANDRO*

CDPC – desafios maiores à vista

Se as decisões governamentais tiverem que ser submetidas ao CDPC, o Conselho terá sido uma conquista importante, capaz de abrir novos horizontes para a economia do café.

Existem aqueles que avaliam o desempenho do CDPC como muito aquém das expectativas inicialmente geradas. Para outros, as instituições precisam de tempo para se consolidar e sempre refletem o grau de preparo e a dedicação de seus membros. E há um terceiro grupo, para o qual o CDPC exerceu a contento suas funções. De qualquer sorte, os desafios futuros a ser enfrentados pelo Conselho são de complexidade muito maior.

Confirmadas as expectativas mais otimistas para a safra cafeeira de 1998/99, o cenário de relativa escassez da oferta, predominante nos últimos anos, sofrerá significativa alteração. Esta nova conjuntura colocará os membros do CDPC e as entidades e órgãos ligados à economia cafeeira diante de um desafio.

Da mesma forma, os diversos segmentos da economia cafeeira nacional enfrentarão barreiras quanto a metas setoriais: a indústria torrefadora de café, na ampliação do consumo interno para a faixa de 15 milhões de sacas anuais; o setor produtor, na ampliação das produções médias bianuais a custos competitivos, para a faixa de 30 milhões de sacas; o setor exportador de café solúvel, na ampliação de 5% das exportações, que



significa mais 100 mil sacas de café verde equivalente; e o setor exportador de café verde, na retomada de 5% do mercado mundial, ou mais 4 milhões de sacas.

Visto contra o provável cenário determinado pela próxima safra cafeeira, o desempenho efetivo do CDPC dos últimos meses aponta para alternativas de agenda e até algumas mudanças necessárias no presente arranjo institucional, do qual aparentemente o CDPC é o centro propulsor em termos de decisão e gestão da política cafeeira brasileira.

Nestes últimos 12 meses, a mecânica decisória do CDPC não formulou um conjunto de idéias capaz de nortear as ações a tomar no período. Pelo contrário, a leitura das atas nos indica que, no campo de suas deliberações, o CDPC simplesmente respondeu a demandas setoriais, quer resultantes do calendário de custos agrícolas, do vencimento da carteira de débitos, quer do estrangulamento da liquidez interna de matéria-prima em determinado nível de preço.

O processo de decisão institucional do CDPC ainda reflete o padrão que predominou desde a extinção do IBC até a sua criação. Membros do CDPC, da iniciativa privada e do governo reconhecem que sua prática decisória carece dos ingredientes básicos da boa administração de políticas públicas, ou seja, do estabelecimento de metas e objetivos de médio e longo prazos que justifiquem a utilização de recursos públicos e um elenco de ações de curto prazo.

Conflitos organizacionais

No projeto original apresentado pela Câmara dos Deputados, o CDPC tinha um mandatário indicado em lista tríplice pelo titular do MICT e nomeado pelo presidente da República. No projeto original, os órgãos do MICT que cuidam de café passavam a responder ao CDPC e as decisões quanto à aplicação de recursos do Funcafé saíam da alçada do Conselho Monetário Nacional, citando as diretrizes mais importantes. Com certa razão, o Executivo adaptou o projeto, atribuindo a presidência ao titular do MICT, mantendo a subordinação dos órgãos que cuidam de café ao organograma geral do MICT, dando assento e o mesmo nível de representação a duas instâncias hierarquicamente distintas e vinculadas do MICT, mantendo a dependência das deliberações do CDPC a posterior aprovação do CMN e, finalmente, deixando o MICT com a solitária responsabilidade de negociar os procedimentos financeiros junto ao agente do Funcafé, o Banco do Brasil.

Na prática, a forma como CDPC está desenhado, a manutenção e, em alguns casos, mesmo a ampliação dos poderes e responsabilidades dos diversos

órgãos governamentais com alguma ingerência em café acabaram por representar a institucionalização dos conflitos de representação e de responsabilidade dos poderes públicos e da iniciativa privada criados a partir da extinção do IBC.

Considerando que sempre é mais fácil reformar instituições do que criá-las, acreditamos que os permanentes desafios que o CDPC tem a enfrentar acabarão levando à sua depuração.

A conjuntura cafeeira mundial em ponto de inflexão

O esperado incremento da produção mundial de café em 10 milhões de sacas em 1998/99 pela exclusiva ampliação, ou retomada, da produção brasileira de café poderá levar os preços do produto a ingressarem em espiral de baixa.

Certamente o volume não é nada desprezível. A Alemanha consome um volume equivalente por ano, assim como o conjunto da demanda da Itália, Espanha, Portugal e Suíça.

Estima-se que o consumo interno brasileiro deverá permanecer inalterado em 1998/99, ao redor de 11,5 milhões de sacas, o que significa que o incremento da produção brasileira de café deverá ser absorvido basicamente pelo mercado internacional ou mantido no mercado interno em forma de estoque.

A despeito da precariedade das estatísticas disponíveis, a composição da demanda global brasileira é razoavelmente conhecida. Consumimos cerca de 11,5 milhões de sacas, exportamos solúvel na razão de até 2,5 milhões de sacas de café verde equivalente, exportamos café verde numa variação de 13 a 18 milhões de sacas anuais. Portanto, nossa demanda agregada é de 27 a 32 milhões de sacas. Como meta de razoável significação e alcance, podemos determinar nosso objetivo consolidado na faixa de 32 milhões de sacas.

O raciocínio esconde o maior problema do setor cafeeiro brasileiro. Enquanto a distribuição da demanda é relativamente homogênea ao longo do ano, a disponibilização da produção é expressivamente concentrada, e tanto maior quanto menor o país produtor em questão. E isso nos faz olhar o chamado equilíbrio estatístico de ano-safra de uma forma distinta.

No passado, o governo agia com clareza sobre este problema, gerando antecipação de demanda mediante mecanismos de desconto de preços nominais (preço real constante ao aplicar-se a taxa de juros de carrego), compras por intermédio do sistema de preços de garantia, indução a carrego via preços de garantia futuros mais elevados, em termos reais, do que os preços nominais correntes – enfim, calibrava uma série de mecanismos visando à correção da distribuição imperfeita de oferta aliada ao objetivo de maximização de receita cambial, então prioridade governamental.

Como alcançar as mesmas resultantes por intermédio de mecanismos diversos, ainda não totalmente claros, pelo menos para a ampla maioria? Aqui reside o problema a ser resolvido.

Há que se estabelecer uma relação clara de causa e efeito entre o instrumento criado - o CDPC - e o objetivo a ser alcançado - a melhor administração da oferta. Caso contrário, a política comercial brasileira não alcançará credibilidade interna ou externa, e por conseqüência, seus efeitos serão pífios.

Se criarmos a necessária credibilidade internacional nos próximos meses, evitando vendas antecipadas de outros países produtores antes do ingresso da próxima safra brasileira, os estoques em mãos dos países consumidores deverão apresentar persistente queda, ainda que de pequena monta. Nos últimos dois meses estes estoques já ingressaram em curvas declinantes, estando em início de novembro na faixa de 10 milhões de sacas.

Se o Brasil conseguir indicar ao mundo que tem condições de administrar o ingresso da sua próxima safra, poderemos observar projeções indicando estoques em mãos dos países consumidores em julho de 1998 na faixa de 7 a 8 milhões de sacas, após alguma elevação no período compreendido entre fevereiro e abril de 1998.

O CDPC precisa ir além das demandas meramente setoriais, na formulação de seu processo decisório.

Mas isso exige que o Brasil demonstre aos agentes econômicos internos e externos que, a despeito do aumento da produção, não haverá alteração mais sensível no fluxo temporal da oferta.

Trata-se, é claro, de formar expectativas predominantemente positivas. Hoje, não há agente econômico capaz de eliminar sozinho o efeito baixista decorrente de uma ampliação da oferta em cerca de 10 milhões de sacas. Daí ter-se tornado tão importante que as expectativas dos agentes econômicos permaneçam positivas, se não altistas, pelo menos não baixistas. E isso só se consegue envolvendo o maior número possível de agentes econômicos na tarefa de carregar estoques ao longo do tempo, de forma a minimizar a distância entre vales e picos de preço decorrentes da flutuação temporal dos fluxos de oferta.

No passado ainda recente, o Brasil contava com uma série de instrumentos de política, os quais logravam uma correta administração da oferta, a custos nem sempre adequados. Esses instrumentos não existem mais.

Não existe o sistema, os instrumentos de política não estão disponíveis. Mas existe o essencial – o CDPC e o Funcafé. Que instrumentos mobilizar? Que sistema é mais adequado à conjuntura? Existe um bom número de modelos alternativos. Cabe ao CDPC o ônus da escolha.

Aliás, em recente trabalho contratado pelo CDPC à FGV, que custou aos autores e ao restante da equipe muitas horas de bom sono, há uma proposta de crédito rotativo para a cafeicultura. Esta proposta contempla as necessidades de giro financeiro ao longo das várias fases do ano cafeeiro e mensura o impacto do sistema em termos do fluxo de caixa do Funcafé, cuja preservação é premissa norteadora do estudo.

Uma agenda para o CDPC

Os objetivos da política comercial brasileira são bastante conhecidos e razoavelmente consensuais. O Brasil precisa viabilizar o aumento da produção para a casa dos 30 a 35 milhões de sacas em termos de média bianual; ampliar o consumo interno para 15 milhões de sacas e reconquistar parcelas do mercado internacional de café verde e de solúvel recentemente perdidas.

Como fazer isso tudo sem mobilizar instrumentos cujos efeitos incluam um convite irrecusável para que o mundo ingresse em nova espiral de superprodução? A resposta constitui o que se convencionou chamar de uma agenda mínima para o CDPC.

Quando da criação do Conselho, esta agenda mínima era composta pela recomposição da capacidade de investimento do produtor mediante o equacionamento da dívida da lavoura; da criação de sistema capaz de alongar o fluxo temporal da oferta; da reconstrução da estrutura de pesquisa e difusão tecnológica; da redução dos custos da informação, mediante a produção com credibilidade internacional, das estatísticas básicas da economia cafeeira e de um plano de defesa e valorização do café brasileiro, aqui e no exterior.

Mais de um ano se passou e as realizações foram relativamente modestas. O perfil da dívida da lavoura foi melhorado, a despeito de embargos a algumas das propostas originalmente apresentadas pela FGV. A recomposição da estrutura da pesquisa e a produção das estatísticas básicas estão bem entregues ao consórcio de entidades de pesquisa liderado pela Embrapa, cujo convênio foi assinado em fins de novembro.

A chamada agenda de curto prazo do CDPC permanece congestionada e a experiência parece ensinar que aqueles itens programáticos são, na verdade, objetivos de longo prazo. Um exemplo: da decisão de se criar o consórcio de pesquisa até a assinatura do documento legal, foram consumidos mais de seis meses.

Há um item nunca incluído na agenda do CDPC que nos parece estratégico. *Agroanalysis* já defendeu esta proposta em uma das primeiras edições de 1997. Trata-se da necessidade de regulamentar a ação decisória do CDPC. É necessário que as decisões sobre café sejam, por determinação legal, obrigatoriamente submetidas ao CDPC.

Por quê?

Para que se promova, de fato, uma mudança efetiva e para melhor no processo decisório da política comercial do café no Brasil.



Quando da criação do CDPC, alguns ingênuos acreditaram que o poder de decisão sobre a política comercial teria passado às mãos da iniciativa privada. Claro que não. O poder de decisão permaneceu onde sempre esteve: nas mãos do governo ou, o que é a mesma coisa, nas mãos de pessoas ou instituições que, legitimamente ou não, conseguem influenciar as decisões governamentais.

Outros, mais céticos e tão ingênuos quanto os primeiros, acreditaram que não havia novidade alguma no CDPC. É claro que as novidades só se transformarão em realidade se as lideranças assim o quiserem. O fato porém é que, pela primeira vez, a iniciativa privada tem um fórum adequado para opinar, para interferir legitimamente, para exercer seu dever de influenciar as decisões governamentais sobre a política comercial do café. E isso é muito importante!

Durante muitos anos, empresas prosperaram na razão direta de sua capacidade de extrair favores governamentais. E não cabem críticas aos que assim procederam. Era essa a regra do jogo no tempo em que o arcabouço institucional concentrava poderes exagerados nas mãos governamentais.

É justamente isso que o CDPC possibilita modificar. Aliás, o Conselho só alcançará *status* de experiência contemporânea de gerência partilhada de um importante segmento econômico se as lideranças da iniciativa privada quiserem, de fato, romper com as práticas do passado. Por motivos óbvios, isso interessa particularmente ao elo mais fraco da cadeia – a lavoura.

Como romper com as práticas do passado? Um primeiro passo – e por isso estratégico, pois permitirá outros desdobramentos – será regulamentar a tomada de decisões na temática do café. Se as decisões de caráter governamental forem obrigatoriamente submetidas ao CDPC, o Conselho terá sido uma conquista importante, de fato capaz de abrir novos horizontes para a economia do café. Se, ao contrário, a regra do jogo permanecer sendo a do *lobby* mais eficiente, a mudança terá sido apenas cosmética. E os céticos terão ganho a aposta.

Se o CDPC tiver a atribuição legal obrigatória de apressar a solução de toda e qualquer questão relativa à política comercial do café, por um passe de mágica serão resolvidos alguns dos problemas que emperram o processo de decisão no CDPC. Apenas dois exemplos: será impossível atender a esta atribuição legal sem que se constitua uma secretaria executiva e sem uma agenda de reuniões mais freqüente e conhecida; da mesma forma, a atribuição legal atropelará a regra da decisão necessariamente por consenso, regra aceitável para um conselho consultivo, nunca para um conselho que se quer deliberativo.

É pela mudança efetiva que as lideranças legítimas e conseqüentes –principalmente as ligadas à área agrícola – devem lutar.

Francisco Ourique (ourique@ibm.net) é consultor na Fundação Getulio Vargas; Regis Alimandro (regis@fgv.br) é redator chefe de Agroanalysis.