

O Impacto do Acôrdo Internacional do Café, sôbre o Preço do Café *

Charles C. Mueller **

1. Introdução. 2. A oferta de café e o desenvolvimento de esquemas de contrôle. 3. Os testes empíricos. 4. Projeções baseadas nas equações 2, 3 e 4, tabela 2. 5. Análise dos acontecimentos no mercado do café, após 1962. 6. Conclusões.

1. Introdução

Um dos objetivos explícitos do Acôrdo Internacional do Café (AIC), em efeito desde 1962,¹ é o de estabelecer preços “equitativos” para o café. Ou seja, preços que equilibrem o objetivo de aumentar o “poder de compra dos países exportadores”, no longo prazo, sem, ao mesmo tempo, criar um ônus indevido ao consumidor nos países importadores. (7) O baixo nível dos preços do café em 1962 foi escolhido como um limite inferior, abaixo do qual não se admitirá que os preços se situem, mas, o objetivo era o de ter os preços em nível mais elevado. Assume-se que o efeito do AIC foi o de trazer o preço do café no mercado internacional a níveis mais

* O presente trabalho é baseado na tese para *master* do autor, submetida e aprovada pela Universidade Vanderbilt em 1969. O autor é grato aos Doutores Rudolph Blitz e Carlos Pelaez, ambos da Universidade Vanderbilt. O primeiro contribuiu com trocas de idéias e conselhos para a tese, e os esboços dêste estudo. O segundo ofereceu seu estímulo e sugestões na fase final da elaboração do estudo. Naturalmente, nenhum dos dois é responsável pelos erros que êle possa conter.

** Da Universidade Federal do Paraná, e da Vanderbilt University.

¹ O primeiro AIC foi aprovado em 1962, para um período de cinco anos. Em 1968 foi estendido por mais cinco anos. O AIC inclui a maioria dos países produtores e importadores de café.

elevados do que aquêles obtidos sob regime de mercado livre ou sob intervenção no mercado pelos países, isoladamente.

Em alguns centros, essa crença produziu comentários elogiosos (6, p. 110), enquanto em outros, resultou em observações acres (5). Contudo, não houve qualquer esforço sério para substanciar essa crença, em sua totalidade. Assim, o propósito dêste artigo é o de desenvolver uma análise detalhada do que tem sido de fato o impacto do AIC no preço do café. A ênfase é colocada no período 1962-68, caracterizado pela superprodução de café verde, quando vastos estoques de café não vendido se acumularam nos grandes países produtores (em especial, o Brasil). Em 1969, uma forte geadada prejudicou seriamente as duas colheitas seguintes, e tornou-se aparente que êsse excedente de café do País em breve se esgotaria. Ademais, a capacidade produtiva de café no Brasil se tem reduzido devido ao programa de erradicação de cafêzais. Tudo isso levou a uma alta do preço internacional do café. Assim, a situação desde 1969 é diferente da do período estudado. Porém, como a existência de excedentes de café tem sido observada com freqüência no passado — ver, por ex. (10) — e como êles podem aparecer eventualmente no futuro, a ênfase no desempenho de 1962-68 do Acôrdo Internacional do Café parece justificada.

A parte I dêste ensaio examina brevemente algumas das razões do desenvolvimento de esquemas de contrôle no mercado do café. A parte 2 contém uma análise empírica, a que se segue a parte 3 com projeções que podem auxiliar na identificação das fontes das mudanças recentes no mercado do café. A parte 4 contém uma discussão do quadro institucional dessas mudanças, e na parte 5 estão as principais conclusões dêste estudo.

2. A oferta de café e o desenvolvimento de esquemas de contrôle

O café é uma das principais mercadorias no comércio internacional produzidas pelas nações menos desenvolvidas. Como a maior parte dessas mercadorias, os preços do café experimentaram uma tendência declinante, após a Guerra da Coréia. Porém, a despeito do fato de a demanda de café não ter aumentado substancialmente durante a última década, a raiz dos problemas que afetam a economia do café estão principalmente no lado da oferta dessa mercadoria.

O café é uma cultura permanente e sua primeira colheita não se faz sentir senão após quatro anos de plantio. Assim, quando o preço se eleva, em resposta a um deslocamento na demanda, os produtores (uma vez convencidos de que a alta de preço se sustentará) respondem com o plantio de novos cafêzais. Porém, o produto dêsse plantio se manifestará

com uma defasagem, permitindo que o preço do café se mantenha em nível elevado. Isso é um estímulo a maiores expansões na capacidade produtiva. Contudo, após alguns anos, os novos cafeeiros começam a frutificar, e a produção cafeeira continuará aumentando até que toda a nova capacidade esteja em plena utilização. Mas quando isso se dá, o nível da produção se torna relativamente muito elevado para as possibilidades de absorção pelo mercado, a preços razoáveis. Os preços são então conduzidos a níveis mais baixos e os estoques de excedentes começam a empilhar (8, p. 20 e segs.).

Por essas características da oferta de café, desde o início do século tem havido uma tendência de intervenção no mercado do café. Primeiro a tentativa foi feita somente pelos países produtores de café, mas gradualmente se tornou aparente que soluções unilaterais não seriam suficientes para evitar declínios nos preços. Como consequência, desde a segunda metade da década de 50, os esforços caminham para a formação de acordos internacionais. Inicialmente esses acordos incluíram apenas os países produtores. Porém, apenas os grandes produtores faziam face a uma curva de demanda de inclinação acentuada, e viam a necessidade de restringir a oferta, em períodos de superprodução, para os preços se manterem em nível compatível com o volume desejado de receita cambial. Os pequenos países produtores se defrontavam com curvas de demanda quase horizontais e tentavam vender tanto café quanto podiam. A consequência foi a evasão que levou à aprovação do AIC, em que os países importadores são membros com o objetivo de “disciplinar” o comportamento dos membros produtores (10).

O AIC tem como seu instrumento principal um complexo sistema de cotas e o propósito declarado de manter o volume do café escoando ao mercado, em níveis compatíveis com preços “equitativos”. Os países-membros, importadores e exportadores, determinam o montante das cotas, e a maior parte do mercado dos países importadores é reservada às exportações dos países membros do Acordo. Ademais, o mecanismo objetiva a preservação de relativa estabilidade de preço entre as quatro principais categorias de café existentes. Também se prevê um sistema automático para pequenos ajustamentos das cotas, atuante numa faixa de preço específica.

O AIC tem se concentrado principalmente em medidas de curto prazo, na tentativa de impedir que o excesso de produção de café atinja o mercado, e assim sustar quedas no preço. Ações de longo prazo, destinadas a manter a capacidade produtiva de café, em nível compatível com sua demanda, estão ainda por ser implementadas.

3. Os testes empíricos

Os testes empíricos foram feitos tomando por base o mercado do café nos Estados Unidos.

Essa escolha se justifica: a) por serem os Estados Unidos o maior país importador, absorvendo quase metade das exportações mundiais de café; b) porque eles não impõem tarifas e não há impostos internos especiais incidindo sobre o café; c) pois todos os tipos de café são importados livremente por esse país; d) porque as ocorrências no mercado dos Estados Unidos são decisivas para a determinação dos preços do café no mercado mundial; e d) pela disponibilidade de dados.

A idéia básica por trás do trabalho empírico é a noção elementar de que, quanto mais elevada a demanda por café maior o seu preço, quanto maiores forem a produção cafeeira e/ou os inventários de café, menor o seu preço. Assim, a tarefa inicial foi a de encontrar as variáveis que melhor representassem a oferta e a procura de café.

Após experimentar várias alternativas, decidimos pelo seguinte modelo: ² 1. *Variável explicada*: o "preço de importação do café", (P), definido como o valor total, das importações de café dos Estados Unidos, num ano, dividido por seu volume físico. O resultado foi deflacionado pelo Índice de Preços de Consumidor. 2. *Variáveis explicativas*: i) *Variável de demanda*: a renda disponível *per capita* dos Estados Unidos, deflacionada pelo Índice de Preços de Consumidor, (Yd), expressando a demanda por café. ii) *Variáveis de oferta*: a) os estoques totais de café, nos países produtores, (Iw), representando o estado da oferta mundial de café. Obtida dividindo-se os estoques de café dos países produtores, no início do ano de mercado, pela média das exportações mundiais nos últimos quatro anos. Essa variável é expressa em termos relativos à capacidade de absorção do mercado (e não em termos físicos), na hipótese de que a média das exportações reflete aproximadamente tal capacidade. Iw foi selecionada ao invés da oferta global de café, de modo a estabelecer em que medida os estoques não vendidos, acumulados desde meados da década de 50, têm afetado o preço do café. Porém, como ela reflete o "excesso de oferta" do café no mercado mundial, Iw é uma variável de oferta, apropriada; b) a oferta de café nos Estados Unidos, (Su). É igual à oferta física (anual) de café nos Estados Unidos, dividida pela população de 14 anos ou mais de idade. A oferta física de café é igual ao estoque no início do ano, somados ao volume do café importado no ano. Essa variável foi incluída para expressar a dis-

² Para uma metodologia semelhante, aplicada num contexto diferente, ver (4).

ponibilidade interna de café, na idéia de que quanto maior essa disponibilidade, menor a necessidade imediata de importar.

Os dados utilizados: as séries de quantidade e valor do café importado pelos Estados Unidos, do Índice de Preços de Consumidor, e da renda disponível *per capita* foram obtidas do *Statistical abstract of the United States*. As séries para os estoques de café nos países produtores, no começo do ano de mercado e para as exportações anuais totais de café, foram obtidas do Boletim publicado periodicamente pelo United States Foreign Agricultural Service, *Foreign Agriculture Circular*, série FCOF-Coffee. As séries de importação de café pelos Estados Unidos, ano a ano, bem como dos estoques comerciais de café nesse país, ao início do ano, foram obtidas da publicação do US Department of Agriculture, Bureau of Agriculture Economics, *Consumption of food in the United States, 1909-1952*, e de seus vários suplementos. Os dados para a população de 14 anos ou mais de idade foram recolhidos nas Séries P-25 do US Bureau of Census, *Current population reports*.

Ademais, os dados utilizados para obter o “preço da importação de café”, assim como da renda disponível, em bases *per capita*, e das exportações mundiais de café, correspondem aos anos do calendário. Porém os dados da produção exportáveis, e dos estoques retidos nos países produtores, correspondem ao ano de mercado (1.º de outubro — 30 de setembro). Como as informações sobre as condições da cultura de café, bem como das estimativas de colheita, são disponíveis logo no início do ano-calendário e com toda publicidade entre os comerciantes, essa defasagem não distorce significativamente a relação entre as variáveis.

Os testes: as regressões foram feitas em duas fases: a primeira, com dados do período 1947-1967. O ano inicial é 1947, logo após a 1.ª Guerra Mundial, quando os países produtores ainda não detinham estoques volumosos. Numa equação incluiu-se uma variável *dummy* (*D*), com valor zero de 1947 a 1967, e valor um, entre 1962 e 1967, com o objetivo de captar qualquer efeito da implementação do AIC sobre o preço do café. A segunda fase compreende apenas o período de 1947-1961. As regressões para esse período mais curto permitem analisar a situação que antecedeu à aprovação do AIC. Com base nessas regressões se tentou elaborar algumas projeções.

A equação 1 da tabela 1 mostra o efeito de *Iw*, e da variável de demanda, *Yd*, no preço de importação do café. A variável *dummy* também foi incluída. O coeficiente de determinação é de 0,81, e todas as variáveis, exceto *D*, têm erros-padrão pequenos. Ademais, os sinais dos coeficientes

de Y_d e I_w confirmam o que se esperava: positivo, no primeiro caso e negativo, no segundo. A despeito de seu erro-padrão bastante elevado, o coeficiente da variável *dummy* tem um sinal negativo, indicando pressões deflacionárias no preço do café, determinadas por fatores outros que não aqueles refletidos nas variáveis independentes. Quanto à matriz de correções simples (não reproduzida aqui), observa-se multicolinearidade entre tôdas as variáveis independentes.

TABELA 1
Regressões (1947-67)

1.	$\log P =$	$- 4,03$	$+ 1,97 \log Y_d$	$- 0,42 \log I_w$	$- 0,11 \log D$
		(1,41)	(0,45)	(0,005)	(0,05)
		$R^2 = 0,81$		$D.W. = 1,51$	
2.	$\log P =$	$1,28$	$+ 0,70 \log Y_d$	$- 0,37 \log I_w$	$- 0,91 \log Su$
		(2,39)	(0,54)	(0,07)	(0,62)
		$R^2 = 0,81$		$D.W. = 0,83$	

Nota: Os números entre parênteses sob os coeficientes das equações indicam os respectivos erros-padrão. R^2 = coeficiente de determinação múltipla; D.W. = estatística de Durbin-Watson.

Na equação 2, introduziu-se a oferta *per capita* de café, nos Estados Unidos, *Su*. O resultado é mais pobre, já que todos os coeficientes, exceto o de I_w , são não significativos. Essa equação é incluída apenas para comparação posterior.

Por causa dos resultados relativamente pobres, anteriormente citados, e pela suspeita de que desde o início dos anos 60 mudanças estruturais têm afetado as variáveis, é que as equações foram testadas ainda uma vez, no período 1947-61.

Comparando-se com a equação 1, tabela 1, a equação estimada com dados para o período mais curto (1947-61) mostra resultados melhores (ver equação 1, tabela 2). O coeficiente de determinação aumentou para 0,88, e a multicolinearidade se reduziu.

A equação 2 também mostra grande melhoria em relação a sua contrapartida da tabela 1. Os resultados agora são muito bons. Tôdas as variáveis são significativas e o coeficiente de determinação é de 0,96. Ademais, não há multicolinearidade entre as variáveis independentes. O coeficiente da variável *Su* é significativo e, como esperado, tem sinal negativo.

Na equação 3 da tabela 2, a variável demanda não aparece, ficando apenas *Iw* e *Su* como variáveis independentes. O resultado é um coeficiente significativo tanto para *Iw* como para *Su*, e o coeficiente de determinação é 0,84. Outra vez, não há problemas de multicolinearidade.

Na equação 4 da tabela 2, apenas a variável *Iw* foi relacionada a *P*. O coeficiente dessa variável é significativo e negativo, e o coeficiente de determinação atinge 0,50 — um valor relativamente alto, considerando que apenas uma das variáveis independentes permanece na equação.

Em geral, as equações obtidas com as séries de 1947-61 apresentaram resultados bem melhores do que os obtidos com as séries de 1947-67. O coeficiente de determinação múltipla em equações semelhantes aumentou substancialmente, o erro-padrão do coeficiente das variáveis se reduziu, na mesma equação quando ajustado às séries de 1947-61.

TABELA 2
Regressões (1947-61)

1. $\log P = - 6,18 + 2,64 \log Yd - 0,44 \log Iw$
(1,17) (0,41) (0,04)
$R^2 = 0,88$ D.W. = 2,22
2. $\log P = -1,45 + 1,80 \log Yd - 0,38 \log Iw - 1,46 \log Su$
(1,14) (0,28) (0,03) (0,28)
$R^2 = 0,96$ D.W. = 2,44
3. $\log \text{---} = 5,64 - 0,27 \log Iw - 2,49 \log Su$
(0,67) (0,04) (0,47)
$R^2 = 0,84$ D.W. = 1,17
4. $\log P = 2,11 - 0,28 \log Iw$
(0,12) (0,07)
$R^2 = 0,50$ D.W. = 0,50

Nota: Os números entre parênteses sob os coeficientes das equações indicam os respectivos erros-padrão. R^2 = coeficiente de determinação múltipla; D.W. = estatística de Durbin-Watson.

4. Projeções baseadas nas equações 2, 3 e 4, tabela 2

Os resultados contrastantes das duas fases do estudo empírico sugerem que o mecanismo de determinação dos preços do café sofreu mudanças no decorrer da década de 60. Para examinar mais detalhadamente essa situação, as equações 2, 3 e 4 da tabela 2 foram usadas para projetar os preços do café no período 1962-68.

4.1. Projeção usando a equação 2, tabela 2

O gráfico 1 mostra o preço observado do café, junto com o preço estimado pela equação 2, tabela 2. Como essa equação inclui tôdas as variáveis independentes do modelo, a trajetória estimada do preço do café fica muito próxima da trajetória observada, no período 1947-61, de conformidade com o elevado coeficiente de determinação dessa equação. Quanto ao período 1961-68, até 1964 as duas trajetórias de preço não diferem apreciavelmente. De 1958 em diante, contudo, observa-se uma tendência do preço projetado a exceder o preço observado (com exceção do ano de 1960). E de 1964 em diante, a equação prediz uma elevação acentuada no preço do café, enquanto a trajetória observada foi declinante, com exceção do movimento de alta de 1964.

O que parece ter causado essa divergência é uma mudança na relação estrutural entre demanda de café e a variável Y_d . Essa variável aumentou ininterruptamente e de modo acentuado a partir de 1962, mas não causou um aumento correspondente na demanda de café. Contudo, antes de atingir uma conclusão mais definitiva é necessário olhar mais de perto a influência separada de S_u e I_w .

4.2. Projeção com a equação 3 da tabela 2

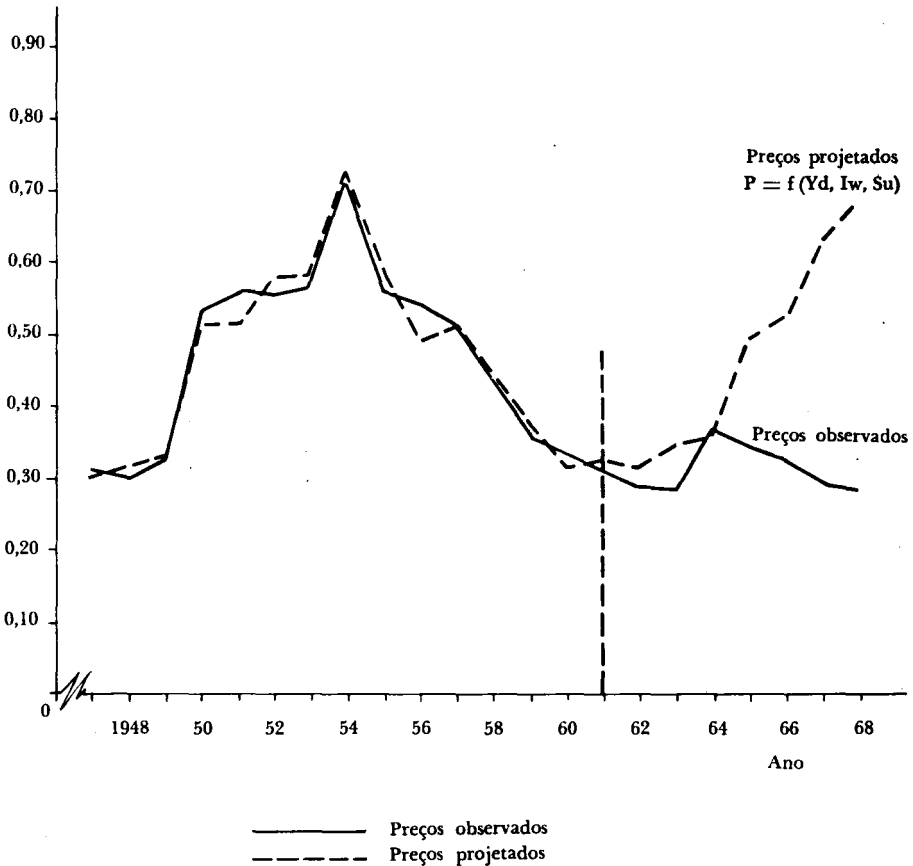
Para determinar se uma variação na relação entre Y_d e P foi a razão principal da divergência entre as trajetórias estimada e observada do preço do café, a equação 3 da tabela 2 (na qual Y_d foi deixada de lado e P foi relacionada a I_w e S_u apenas) foi usada para projeção. Como se pode ver do gráfico 1b, os preços observados e estimados inicialmente movem-se bastante próximos. Contudo, após 1964, aparece uma grande divergência entre as trajetórias de preço. O preço projetado permaneceu a um nível mais baixo, mostrando uma tendência declinante.

Comparando os gráficos 1a e 1b, a projeção baseada na equação contendo Y_d produz preços mais elevados e em alta mais acentuada, após 1963, do que na equação sem a variável de demanda. Isso confirma a suspeita de que ocorreram variações estruturais na relação entre Y_d e a relação estrutural subjacente às demais variáveis do modelo não tivesse mudado desde 1961, S_u teria também contribuído para um aumento nos preços do café. Assim, parece provável que, mais recentemente, algo tenha afetado os estoques de café no mercado dos Estados Unidos (refletido em S_u), correspondente a cada nível de preço do café, no sentido de reduzi-los abaixo do nível de 1947-64.

GRÁFICO 1-A

Preços observados do café e preços projetados pela equação 2 da tabela 2
(período 1947-68)

Preço (em US\$ por libra)



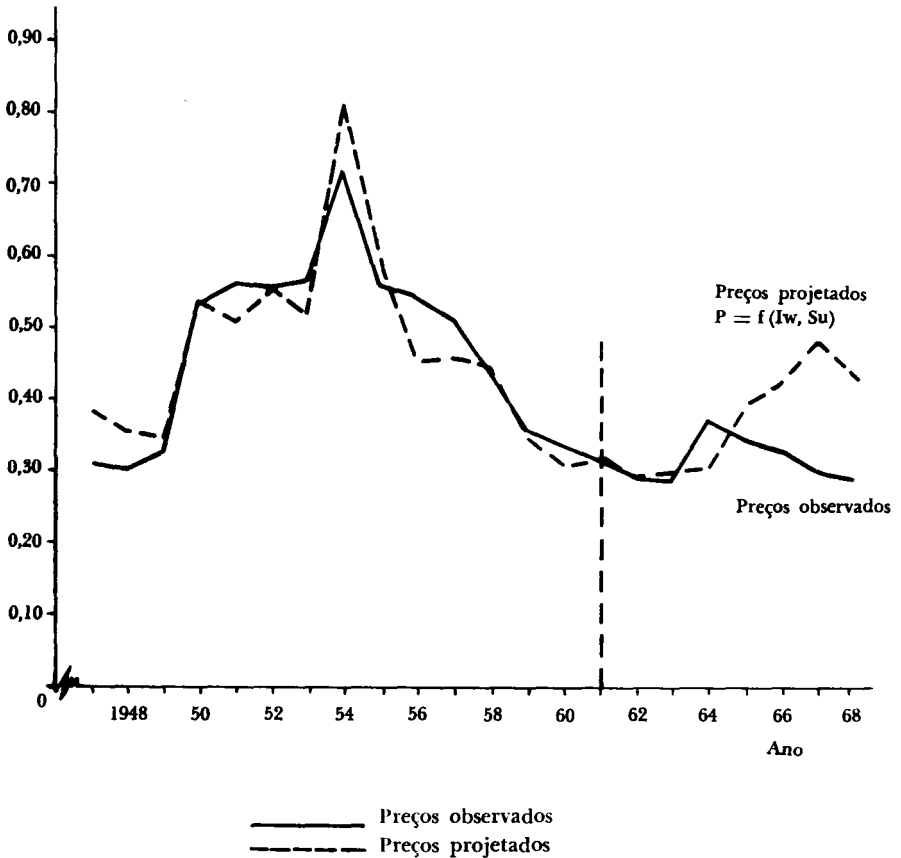
4.3. Projeção com a equação 4 da tabela 2

O gráfico 1c mostra a projeção com base na equação 4 da tabela 2, em que P é relacionado a I_w apenas. Notamos que de 1960 em diante a tendência dos preços projetados é bastante estável, aproximando-se do baixo nível de 1962, porém mostrando uma tendência ligeiramente crescente, nos últimos seis anos. A trajetória do preço observado é inicialmente mais baixa do que a do preço projetado, aumentando acentuadamente em 1964, para

GRÁFICO 1-B

Preços observados do café e preços projetados pela equação 3 da tabela 2 (período 1947-68)

Preço (em US\$ por libra)



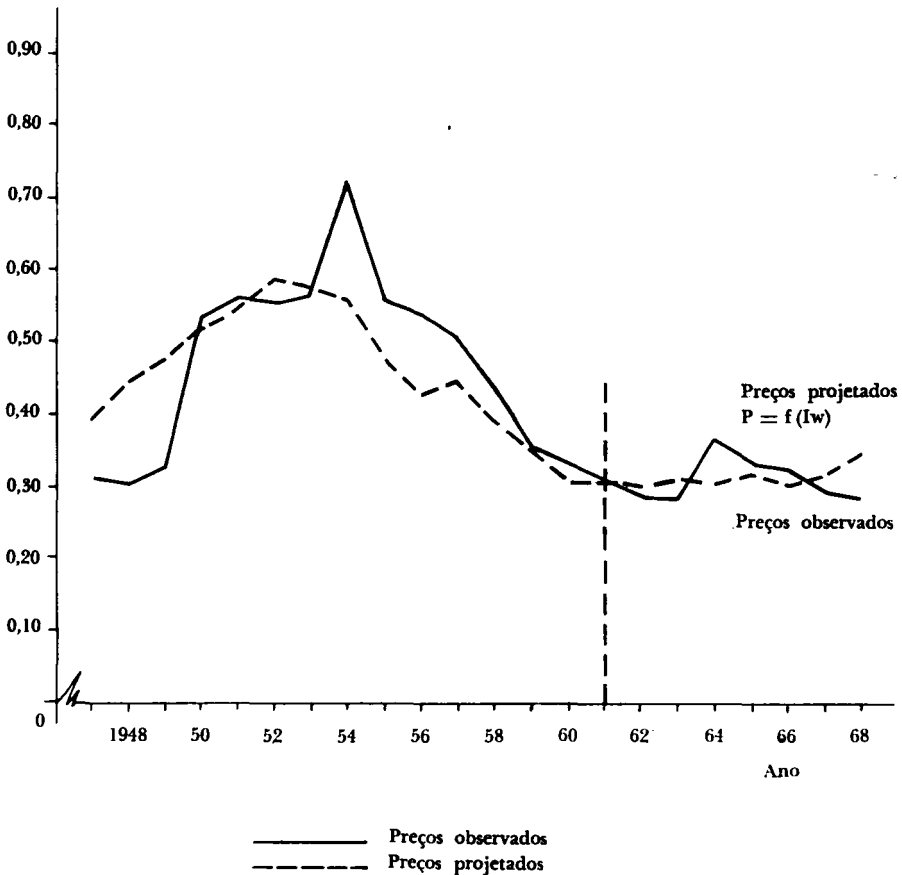
de novo entrar em queda, que no fim do período se atenua, mas permanece ainda abaixo do projetado pela equação.

Assim, mesmo se supusermos que o único elemento que afetava os preços do café nos anos 60 era o volume de estoques acumulados pelos países produtores, mais recentemente nesta década o nível de Iw não garantiria a tendência declinante dos preços observados. Naturalmente é bem possível que a relação estrutural entre Iw e P também tenha mudado desde que o AIC foi aprovado.

GRÁFICO 1-C

Preços observados do café e preços projetados pela equação 4 da tabela 2 (período 1947-68)

Preço (em US\$ por libra)



Em suma não é possível dizer que apenas o grande volume de estoques, em termos relativos, tenha sido responsável seja pelo nível dos preços do café, seja pela sua tendência declinante em anos mais recentes. Uma explicação mais completa do comportamento efetivo do preço do café parece se estabelecer numa série de mudanças que afetaram a estrutura do mercado do café, tanto do lado da oferta no mercado internacional do café, quanto das condições internas do mercado dos Estados Unidos, en-

volvendo de um lado a variável de demanda, e do outro, a variável *oferta interna*. Em seguida, tentaremos identificar algumas razões de tais mudanças em análise dos acontecimentos a partir de 1961, enfatizando o papel do AIC.

5. Análise dos acontecimentos no mercado do café, após 1962

Examinando os acontecimentos no mercado do café entre 1962 e 1968,³ as principais razões do comportamento peculiar dos preços do café podem ser atribuídas:

1. à mudança na relação Yd e a demanda de café;
2. à onda especulativa ocorrida em 1963-64, seguida pela mudança nas políticas de estoque por parte dos importadores de café;
3. às mudanças no padrão de retenção dos estoques de café, nos países produtores (provavelmente induzidos pelo AIC);
4. à adoção pelo AIC do sistema seletivo de preços de ajustamento da oferta.

Um exame cuidadoso dos acontecimentos revela que, exceto pela mudança no papel da variável de demanda, e pela onda especulativa de 1963-64, outros fatores que causaram as mudanças no comportamento do mercado do café ou decorrem diretamente do AIC ou são consequência da implementação de suas políticas.

5.1. Mudança na relação entre Yd e a demanda de café

Desde a segunda parte dos anos 50, Yd tornou-se gradualmente uma variável de demanda menos representativa. Por trás dessa mudança na importância de Yd há, em primeiro lugar, a explicação de senso comum, relacionada ao declínio da elasticidade-renda da demanda por alimentos e bebidas, quando a renda disponível de um país aumenta. Na medida em que aumentava, após a II Guerra Mundial, a elasticidade-renda da demanda de café sendo relativamente elevada, a demanda dêsse bem se deslocou acentuadamente. Porém, em seguida, como a renda disponível continuava a aumentar ainda mais, a elasticidade-renda da demanda de café começou a declinar, provavelmente atingindo níveis bem baixos (1).

³ Esta seção se baseia num exame detalhado de várias fontes, tais como artigos de jornais (publicados no Brasil e nos Estados Unidos) e especialmente vários números da *Foreign Agriculture Circular*, FCOF-Coffee. Ver (9).

Ademais, a ausência de resposta de P às mudanças em Yd era reforçada pelo fato de que estamos examinando a demanda de café em estado bruto, e não como um produto final. Na década de 1950 foram introduzidas formas econômicas no uso de matéria-prima, o que elevou substancialmente o rendimento por saca de café verde, em termos de xícaras da bebida. De fato, se considerarmos o consumo *per capita* de café em termos de café verde, a conclusão é que êle tem decrescido desde a alta dos preços do café, em 1954. Porém, em termos de xícaras por pessoa, por ano, o consumo *per capita* aumentou após a guerra até 1958. A partir desse ano, o consumo *per capita* se estabilizou, flutuando perto de 2,9 xícaras diárias por pessoa (3, p. 31). Contudo, as variações na relação de Yd com a demanda de café pouco se ligam ao AIC. Elas evoluíram dentro do mercado dos Estados Unidos, tendo afetado os preços do café devido à sua importância no contexto mundial.

5.2. A onda especulativa de 1963-64, seguida por uma variação na política de estoques, por parte dos importadores de café

Uma série de fatos no Brasil, durante 1963-64, combinada às expectativas de uma greve portuária nos Estados Unidos, deflagrou uma onda especulativa (principalmente no mercado americano) que acarretou um aumento substancial no preço da importação de café, em 1964. Um resultado desse movimento foi a acumulação, pelos importadores, de estoques excepcionalmente elevados de café verde. Em conseqüência, nos anos seguintes, ocorreu um enfraquecimento no comércio mundial do café, enquanto os importadores reduziam os estoques a um nível *normal* — o que, por outro lado, forçou para baixo o preço do café.

Outra vez, tais eventos pouco se ligam ao AIC. Eles foram causados pelo comportamento esperado das empresas comerciais. De fato, êsses acontecimentos podem ser tomados como evidência de que o acôrdo era então incapaz de controlar o preço do café. Mas desde 1965, após a aplicação gradual de um sistema de contrôle que efetivamente reduziu as flutuações nos preços do café, os importadores e comerciantes iniciaram a redução no nível dos *estoques normais*, e assim atuando em bases mais imediatistas. De 1965 a 1968 o nível dos estoques estava abaixo da média dos anos precedentes. Essa prática era seguida porque os comerciantes esperavam que os países produtores continuassem a manter grandes estoques de café não comerciado. Porém mais recentemente, a situação uma vez mais se alterou. A redução na capacidade produtiva do Brasil, aliada aos efeitos das geadas de 1969 (que reduziram bastante as duas safras seguintes do

Brasil), provocou uma tendência à formação de grandes estoques, acompanhada por uma elevação nos preços.

5.3. A variação no padrão de retenção de estoques de café nos países produtores

Até muito recentemente, os grandes países produtores (o Brasil em especial) detinham quase todo o café estocado. No início deste século, eles começaram a compreender que sempre que ocorre superprodução de café, os preços tendem a cair acentuadamente. Assim, foi desenvolvida uma infra-estrutura que lhes permitisse deter estoques substanciais de café, por um período indefinido de tempo.

Mais recentemente a situação mudou, com a produção continuando a crescer em todas as partes, especialmente após a II Guerra Mundial. Quando o AIC foi aprovado, ele dividiu o mercado em países importadores dentre os membros produtores do acordo. Como resultado, muitos pequenos membros produtores — limitados pelas cotas então estabelecidas — tornaram-se incapazes de vender toda sua produção anual, e, gradualmente, a responsabilidade de deter estoques foi estendida também a eles.

O sistema de controle de oferta do AIC tem apresentado falhas que, em certa medida, deram aos pequenos países produtores ocasião de evitar suas obrigações no acordo. Uma variedade de subterfúgios acarretou uma oferta efetiva mundial maior do que a adequada para manter os preços do café no nível desejado. Recentemente foram introduzidas novas cláusulas para fortalecer o aparato de controles do acordo. Porém, até a ocasião deste estudo, é ainda cedo para avaliar tais esforços de tornar o acordo mais efetivo.

A discussão precedente serve para explicar a atuação mutante da variável Iw , desde a aprovação do AIC. Os estoques relativamente menores, retidos pelos países produtores nos últimos anos, deprimiram o preço do café mais do que os grandes estoques dos anos precedentes. Agora uma proporção maior de um dado estoque é retida pelos pequenos produtores, que estão menos propensos a agüentar o encargo de *defender* os preços do café.

5.4. Os efeitos do esquema de controle do AIC

Um exame do mecanismo de controle do acordo até o início de 1969 revela forças que poderiam ter tido um efeito depressivo sobre os preços.

O mecanismo de controle da oferta de café pelo AIC não se manteve estático desde 1962. ⁴ Ele variou e se adaptou às circunstâncias. Uma análise completa de suas evoluções está além dos objetivos deste estudo. Contudo, inicialmente os contingentes totais de exportação dos países-membros do acordo foram fixados para o ano de mercado, variáveis apenas com autorização expressa do Conselho Internacional do Café. Esse sistema era muito rígido para ser efetivo, como mostra o comportamento dos preços nessa fase do AIC. Em consequência, foi introduzido um sistema automático de ajustamentos. Era baseado num Indicador de Preço, um preço médio dos quatro tipos principais de café comercializado, a ser calculado diariamente e comparado com uma faixa de preço predeterminada. Se o indicador de preço se movesse fora dessa faixa, por mais de 15 dias consecutivos, todas as cotas seriam ajustadas: para cima, se ele excedesse o teto da faixa, ou para baixo, se se mantivesse abaixo do limite inferior da faixa. Esse mecanismo permitia ajustamentos globais até um máximo de 6% dos contingentes de exportação.

Esse sistema não foi efetivo na estabilização do preço do café. Ademais, ele criou distorções no balanço entre os vários tipos de café comercializados. Assim, em 1966 foi introduzido o Sistema de Ajustamento Seletivo da Oferta de Café. Esse sistema distinguia as *cotas básicas* e as *demais parcelas dos contingentes de exportação*. As primeiras poderiam ser alteradas apenas pelo Conselho Internacional do Café. As segundas, constituindo-se em cerca de 5% do total das exportações autorizadas, eram afetadas pelo mecanismo do Sistema Seletivo.

O Sistema Seletivo também se baseia em *indicadores de preço*. Cada um dos quatro tipos principais de café comercializado ⁵ deveria ter um indicador de preço calculado diariamente, com base nas cotações de Nova Iorque para pronto embarque. Havia um limite inferior e um teto para cada indicador de grupo, fixados pela Organização Internacional do Café. Quando o indicador de preço de um tipo de café excedesse o teto, “as demais parcelas dos contingentes de exportação” dos membros do AIC exportando esse tipo de café eram aumentadas. Vice-versa, caso o indicador caísse abaixo do limite inferior. Esses ajustamentos foram limitados a 2,5% do total das exportações autorizadas, cada vez que o indicador de preço excedesse a respectiva faixa, por mais de 15 dias consecutivos, sem um limite superior. Caso o total das “demais parcelas dos contingentes de ex-

⁴ Para detalhes da evolução do mecanismo de controle da oferta de café pelo AIC, ver (2), p. 6-13.

⁵ Arábicas colombianos suaves, outros arábicas suaves, arábicas não lavados, e robustas. O Brasil produz principalmente arábicas não lavados, enquanto os países africanos produzem principalmente a variedade robusta.

portação" fôsse esgotado, não se poderia fazer cortes adicionais nos contingentes. Aí apenas o Conselho Internacional do Café poderia alterar as cotas.

O Sistema Seletivo, aliado à tendência das cotas globais, no comêço do ano de mercado, de serem fixadas em nível muito alto, conduziam a uma pressão de baixa no preço do café. Se a oferta de café disponível no início do ano de mercado é grande, e se o mecanismo de ajustamento dessa oferta às variações de preço encontra um limite inferior, sua eficácia em deter a redução nos preços fica prejudicada.

A tendência, freqüentemente observada no período, de fixar as cotas iniciais em nível excessivo ocorreu porque nenhum país produtor queria perder sua participação relativa no mercado, enquanto vários membros do acôrdo, às voltas com excesso de produção e em grande necessidade de reservas cambiais, desejavam uma participação maior nos contingentes, esperando melhorar suas posições. A inflação das cotas era ainda mais acentuada pelas pressões dos importadores de café que, obviamente, desejavam uma oferta de café abundante, ao mínimo preço possível. A situação se alterou em 1969 com a mencionada redução da oferta potencial de café brasileiro.

O exame da evolução da média mensal dos preços dos vários tipos de café, de 1959 ao início de 1969, mostra que o Sistema Seletivo foi mais efetivo do que os antigos instrumentos de contrôle, em reduzir as flutuações no preço do café. Por outro lado, a tendência ligeiramente declinante dos preços do café também é aparente após a adoção do Sistema Seletivo. Entre 1966 e 1969 houve apenas um curto movimento de alta de preços, em 1968, causado por uma acumulação de estoques, provocada pelos temores de outra greve portuária nos Estados Unidos.

6. Conclusões

Os resultados do estudo empírico garantem umas poucas observações. Primeiro, há a perda de poder de predição da variável de demanda (*Yd*). Isso ocorreu no mercado dos Estados Unidos, mas a experiência americana indica que em outros países desenvolvidos a demanda de café não tende a aumentar proporcionalmente com as rendas *per capita*. Somando-se a isso as perspectivas de crescimento muito lento na renda *per capita*, na maioria dos países menos desenvolvidos, parece razoável dizer que — pelo menos em futuro próximo — não ocorrerá uma expansão acentuada na demanda de café.

Quanto à oferta interna de café nos Estados Unidos, (*Su*), a característica notável dessa variável é a sua sensibilidade a vários fatores, tais como perspectivas de greves portuárias e acontecimentos nos países produtores. Essas variações nas expectativas dos importadores levam a flutuações no nível de estoques comerciais *normais* de café. O preço desse bem varia quando os comerciantes tentam corrigir a discrepância entre o nível efetivo e o nível *normal* desses estoques. No contexto do AIC isso significa que *Su* continuará a ser um elemento de instabilidade no importante mercado dos Estados Unidos. Para evitar isso, o AIC poderia talvez instituir um esquema para reduzir tal instabilidade, como pela manutenção de estoques de compensação nos Estados Unidos e nos principais países consumidores, onde o problema é similar. Isso reduziria as incertezas e as conseqüentes variações nos níveis dos estoques. Um obstáculo estaria provavelmente no alto custo de um esquema como esse.

Analisando os estoques não vendidos, mantidos pelos países produtores, a característica marcante dessa variável está na persistência de seus efeitos sobre o preço do café. Mesmo nas equações em que os resultados foram pobres, a variável *Iw* aparece com pequeno erro-padrão. Ademais, o efeito de suas flutuações sobre o preço do café foi bem grande, e a existência de níveis muito elevados ou muito baixos de estoques pode ameaçar a própria existência do acôrdo. Recentemente, quando esses estoques eram muito elevados relativamente à demanda, a abertura e o uso de *buracos* quase destruíram o AIC. Mas a pressão altista sobre o preço do café, causada pelas expectativas de níveis muito baixos de *Iw*, pode criar problemas para o acôrdo, pelo descontentamento dos países consumidores. Naturalmente o fator por trás desses problemas é a resposta fraca da oferta de café às mudanças no preço. Portanto, os esforços deveriam ser dirigidos para uma política de longo prazo, pela qual tanto os estoques muito altos como os insuficientes fôssem evitados. Caso isso seja viável, se reduziriam as ameaças ao acôrdo e se impediriam substancialmente as flutuações de longo prazo nos preços do café. Mas as perspectivas de um tal acôrdo de longo prazo se tornar realidade são bastante tênues.

Embora ainda seja muito cedo para se especular sobre os efeitos de um declínio eventual em *Iw*, caso o alto preço do café efetivamente observado se mantenha por algum tempo, é provável que uma onda de plantio em todo o mundo aumente o nível de *Iw*, dentro de alguns anos, o que outra vez rebaixaria o nível do preço do café.

Em geral, a observação de que — como resultado do funcionamento do Acôrdo Internacional do Café — os preços do café em 1962-68 mostram

uma tendência à flutuação em torno de uma tendência decrescente é, à primeira vista, algo surpreendente. A natureza do acôrdo, originalmente patrocinado pelas Nações Unidas, nos levaria a esperar que sua adoção resultasse na estabilização de preço, a um nível que satisfizesse as aspirações de seus membros menos desenvolvidos, os países produtores. Ademais, a lógica implícita no AIC é a substituição da ajuda pelo comércio. Porém, se examinamos os acontecimentos um pouco mais de perto, os resultados efetivos não surpreendem. É claro que o acôrdo substituiu — em larga extensão — forças que anteriormente interagiam no mercado do café, para determinar seu preço. O AIC, como operou até meados de 1969, era uma barganha dupla entre os países produtores de café, de um lado, com uma capacidade produtiva superexpandida, grandes excedentes, e necessitados de recursos cambiais (de que o café é um dos principais provedores), e de outro lado, os países de alta renda, industrializados, cuja demanda de café tem crescido modestamente. Como é a força relativa dos dois lados do acôrdo que determina o nível dos preços do café, numa organização tipo monopólio bilateral, não seria realista esperar outra coisa que não fôsse o baixo nível observado nos preços do café. Isso é particularmente verdadeiro se nós considerarmos que no principal país importador do AIC — os Estados Unidos — a pressão política contra a participação no acôrdo tem sido grande.

Referências Bibliográficas

1. SZARF, A. & PIGNALOSA, F. Factors affecting the United States coffee consumption. *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*. 3(10): 6-10, out. 1954.
2. PAN AMERICAN BUREAU. *Annual coffee statistics, 1967*. New York, 1968.
3. PAN AMERICAN BUREAU. *Coffee drinking in the United States, Winter, 1967*. New York, 1968.
4. DALY, REX. Coffee consumption and prices in the United States. *Agricultural Economics Research*, 10(3): 61-71, jul. 1958.
5. HANSON, SIMON G. The success of the International Coffee Agreement: how the State Department deceived Congress. *Inter-American Economic Affairs*. 21(2): 55-79, Aut. 1967.
6. UNITED NATIONS. *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development — second session*. v. 2: Commodity problems and policies. New York, United Nations, 1962.
7. UNITED NATIONS. *United Nations coffee conference, 1962-summary and proceedings*. New York, United Nations, 1962.
8. U. S. FEDERAL TRADE COMMISSION. *Economic report on the investigation of coffee prices*. Washington, D. C., Government Printing Office, 1954.
9. U. S. FOREIGN AGRICULTURAL SERVICE. *Foreign Agriculture Circular, FCOF-Coffee*, Washington D.C., U. S. Department of Agriculture, vários números.
10. WICKIZER, VERNON D. International collaboration in the world coffee market. *Food Research Institute studies*. 1964. 273-304. (Stanford University, 3).