



Organización Internacional del Café
Organização Internacional do Café
Organisation Internationale du Café

ED 1922/04

18 junho 2004
Original: inglês

P

**Lições da crise mundial do café:
Um problema sério para o desenvolvimento
sustentável**

Cumprimentando os Membros, o Diretor-Executivo tem o prazer de apresentar nas páginas a seguir cópia de sua comunicação “Lições da crise mundial do café: um problema sério para o desenvolvimento sustentável”, proferida na XI Conferência da UNCTAD, que se realizou de 13 a 18 de junho de 2004 em São Paulo, Brasil.



Organización Internacional del Café
OrganizaçãO Internacional do Café
Organisation Internationale du Café
International Coffee Organization

Londres, 20 de abril de 2004

LIÇÕES DA CRISE MUNDIAL DO CAFÉ: UM PROBLEMA SÉRIO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Comunicação à UNCTAD XI, em São Paulo, Brasil, em junho de 2004
por Néstor Osorio, Diretor-Executivo da Organização Internacional do Café

A crise dos preços do café

A evolução da economia cafeeira mundial nos últimos anos pode ser qualificada como errática, desordenada e até contraditória. A relativa escassez da oferta em meados dos anos 90, causada em grande parte por condições climáticas, foi seguida por um curto período de preços moderadamente altos, que compensaram as perdas resultantes do desmantelamento, em 1989, do sistema de quotas do Convênio Internacional do Café. No entanto, esta situação induziu um surto de produção que alterou substancialmente a estrutura da oferta global, ocasionando a pior crise do café de que se tem notícia em termos das receitas dos produtores.

Em contraste, foi totalmente diferente e, na verdade, muito positivo o quadro evolutivo da economia cafeeira nos países importadores. A indústria floresceu, produtos novos foram desenvolvidos, o valor do mercado varejista mais que dobrou e os lucros se avolumaram. Este quadro merece ser comemorado, mas é preciso indagar quanto tempo ainda será possível mantê-lo. Os cafeicultores mostraram enorme resiliência e, de uma forma ou outra, a maioria conseguiu sobreviver e continua a produzir. Mas não foram todos, nem a qualquer preço. Agora parece provável que, se não descobirmos como melhorar as condições de comércio nos países produtores, testemunharemos um declínio progressivo deste precioso produto básico e, pior ainda, dos seres humanos que o cultivam, até o ponto em que, num futuro não muito distante poderá não haver café suficiente e, sem dúvida, poderá não haver uma variedade suficiente de cafés de qualidade para negociar e para beber.

As adversidades sofridas pelos cafeicultores da África, Ásia e América Latina também se estenderam a outros produtos básicos oriundos dos países em desenvolvimento. Na verdade, a queda das receitas geradas por esses produtos constitui uma das principais causas da pobreza mundial. Isto foi enunciado com clareza pela Secretária-Geral Adjunta das Nações Unidas que, numa declaração à Assembléia-Geral em novembro passado, frisou que “o declínio dos preços de produtos básicos como o café, que agora mal recebe um terço dos preços prevaletentes em meados da década de 90, contribui para o aumento da pobreza e torna mais difícil alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. As menores

receitas das exportações de café também põem em risco a Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC)”. Diversos estudos estão acordes quanto à magnitude, avaliada em 50 a 86 por cento nos últimos 20 anos, da queda dos preços dos principais produtos básicos. Os preços do café foram os que mais caíram. As cifras são claras: no final da década de 80 e em parte da de 90, as receitas que as exportações f.o.b. traziam aos países produtores somavam cerca de US\$10-12 bilhões por ano, mas agora são de aproximadamente US\$5,5 bilhões. Esta queda contrasta com o crescimento contínuo do valor das vendas varejistas nos países consumidores, que subiu de cerca de US\$30 bilhões nos anos 80 para cerca de US\$80 bilhões atualmente.

A perda de receita teve um impacto significativo na vida econômica e social de muitos países em desenvolvimento. Relatando o impacto que a crise cafeeira teve na pobreza¹, os governos dos países Membros da Organização Internacional do Café (OIC) referiram-se especificamente às conseqüências econômicas, sociais e ambientais como segue:

Conseqüências econômicas

Abandono de propriedades, perda generalizada de empregos, redução de receitas fiscais, efeito multiplicador em outros setores econômicos, redução das receitas de exportação (*Camarões, Côte d’Ivoire, El Salvador, Etiópia, Nicarágua, República Centro-Africana*).

Conseqüências sociais

Migração do campo para cidade, emigração para o exterior, menos dinheiro disponível para a saúde e a educação, aumento do número de famílias vivendo abaixo do limiar da pobreza, maior incidência de subnutrição, maior endividamento, crescimento de plantações de produtos ilícitos (*Camarões, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Etiópia, Nicarágua, Papua-Nova Guiné, República Centro-Africana, Vietnã*).

Conseqüências ambientais

Abandono dos cultivos de sombra, que amiúde representam pequenas áreas remanescentes de matas; abate de árvores de sombra para extrair madeira (*Equador, El Salvador, Índia*).

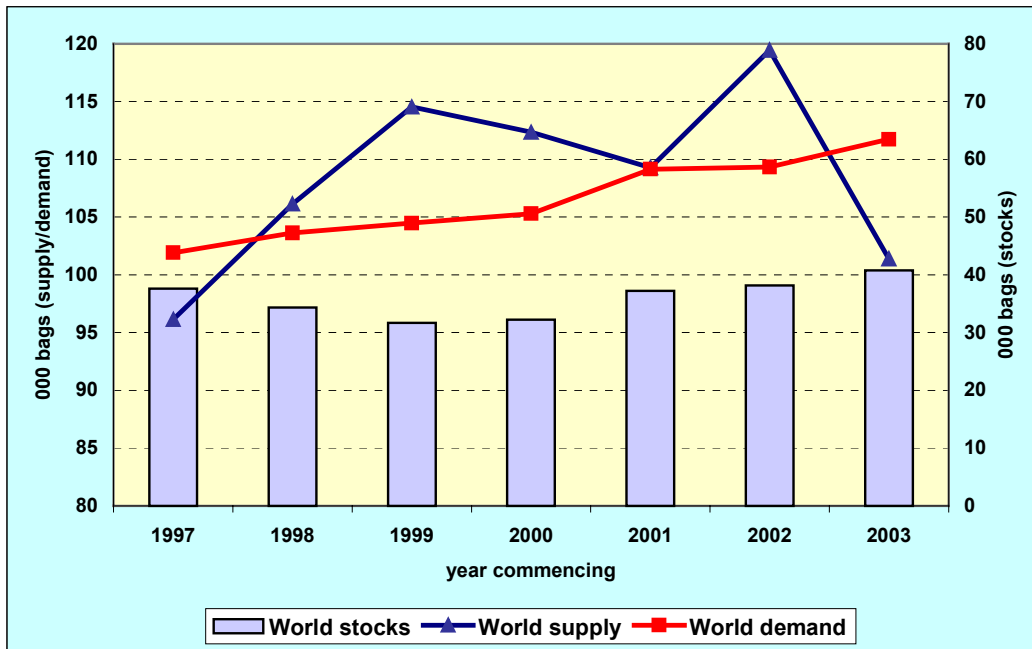
Diversos países deixaram claro que, de modo geral, a crise do café foi desastrosa para suas economias.

Causas da crise

Essencialmente, o que causou a depressão dos preços do café foram cinco anos consecutivos (1998/99 a 2002/03) de excesso de produção total em relação à demanda. Os gráficos abaixo ilustram esta situação e seu efeito sobre os preços.

¹ No documento ICC-89-5 Rev. 1 da OIC encontram-se todos os detalhes.

OFERTA E DEMANDA MUNDIAIS DE CAFÉ



PREÇOS MUNDIAIS DO CAFÉ



Por diversas razões, os aumentos de produção foram particularmente vultosos no Brasil e no Vietnã e, embora no atual ano-safra de 2003/04 a produção esteja aquém da demanda, temores de que esta situação não adentre o ano-safra 2004/05, combinados com a existência de estoques remanescentes em volumes significativos, só levaram a um aumento muito modesto dos preços em relação aos níveis mais baixos registrados.

A busca de soluções sustentáveis

Na busca de soluções, é importantíssimo entendermos que, em muitas áreas de cafeicultura, existem sérios empecilhos às atividades econômicas alternativas, que decorrem de fatores ambientais e infra-estruturais, da natureza perene do cafeeiro – que, tipicamente, requer um intervalo de 3-4 anos entre o plantio e a primeira safra – e das limitações de acesso ao mercado para produtos alternativos, que de outra forma seriam viáveis.

Durante quase três décadas do século passado houve consenso entre produtores e consumidores quanto à necessidade de acordos e regras para conseguir um mercado ordenado e preços equitativos para o café, com garantia de abastecimento do produto para a indústria. Este consenso, gerando medidas específicas que eram implementadas através da OIC, era um meio de reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento dependentes de um punhado de produtos básicos, conferindo-lhes melhor participação no comércio mundial e, em última análise, contribuindo para a construção da paz.

Nos últimos 15 anos, este consenso foi substituído pela doutrina da liberalização, que está na moda. Embora promovida como meio de aumentar as receitas dos agricultores, a adoção desta doutrina – em muitos casos, mas não em todos – foi um duro golpe para os produtores de café e de outros produtos tropicais, deixando sua vulnerabilidade mais que exposta. Ironicamente, ao mesmo tempo em que se advogava a abolição do apoio institucional, os países desenvolvidos fortaleciam a defesa e o apoio a seus próprios setores de produtos agrícolas, por razões políticas e sociais acima de tudo, mas, em certos casos, para assegurar a disponibilidade ininterrupta de produtos de alta qualidade.

Este novo enfoque contribuiu para acentuar a dependência de muitos países em desenvolvimento em relação aos produtos básicos, particularmente pelo fato de que as opções de diversificação são frustradas pela dificuldade de acesso aos mercados de outros produtos agrícolas e industriais. Por isto, se um enfoque orientado para o mercado for promovido – em última análise, como a melhor maneira de garantir a otimização dos recursos alocados para os produtos básicos – por coerência deve-se também promover a remoção de medidas protecionistas não orientadas para o mercado. Utilizadas por um número demasiadamente grande de países, essas medidas limitam o acesso ao mercado e, com isto, as opções de diversificação para os produtores de café. Esta é uma das razões por que é tão importante que a Rodada de Doha seja concluída com sucesso.

Sustentabilidade é uma palavra que se tem ouvido num número cada vez maior de contextos em meses recentes. Sob a égide do Convênio Internacional do Café de 2001, a Organização Internacional do Café procura encorajar os Membros a desenvolverem uma economia sustentável para o café. Encorajando também esforços com o propósito de estabelecer certa medida de coordenação entre as diversas iniciativas que hoje se ocupam da sustentabilidade em café, a OIC promoverá este objetivo no contexto da Força-Tarefa dos Produtos Básicos (ITFC) da UNCTAD, que está sendo proposta.

Não resta dúvida de que hoje a necessidade primordial continua sendo garantir o futuro do café mediante solução do problema da sustentabilidade econômica – ou seja, garantir que a produção de café não prossiga trazendo perdas para os cafeicultores. Pode-se evidentemente argumentar que melhor seria concentrar a produção em algumas áreas ou países onde isto não ocorre, mas, além dos imensos custos sociais que resultariam de tal enfoque, potencialmente haveria uma enorme perda de qualidade e variedade e, com isto, uma séria ameaça potencial à manutenção dos níveis de consumo.

Há muitos meses a OIC vem procurando alertar a comunidade internacional para as conseqüências de um problema causado, em essência, pelo excesso persistente de oferta em relação à demanda. O problema foi analisado em profundidade na Conferência Mundial do Café em 2001 e, mais recentemente, numa Mesa-Redonda realizada sob o patrocínio conjunto da OIC e do Banco Mundial em maio de 2003, assim como nas sessões ordinárias do Conselho Internacional do Café. A questão também foi levantada com os governos dos países desenvolvidos e com organismos internacionais como a OMC, na Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo em 2002. Embora diversas idéias interessantes tenham surgido, é vital não perder de vista a premente necessidade de tomar medidas substantivas para manter maior equilíbrio no mercado.

Basicamente, o processo de análise terminou, e agora ele deve dar lugar à implementação de soluções. Deixando à parte a intervenção direta no mercado, que, do ponto de vista político e técnico, provavelmente é inviável ou extremamente difícil, estas soluções incluem não só a instauração de um clima que facilite a diversificação econômica como também a adoção de medidas para restaurar certo equilíbrio no mercado através do aumento da demanda.

Há evidentemente muitos projetos e programas que se ocupam de questões de interesse para países específicos, como, por exemplo, o controle de pragas, a construção de capacidade, o desenvolvimento de cafés para mercados de nicho, o estabelecimento de códigos de prática melhorados e amplamente aceitos para a produção sustentável de café, ou o acesso a instrumentos de gestão de risco. Devo porém reiterar que a maior prioridade cabe às medidas com real potencial para restaurar certo equilíbrio ao mercado. Muitos outros projetos específicos na verdade só lograrão êxito se, através de um equilíbrio do mercado, os preços reconquistarem níveis que possibilitem a absorção do custo dessas iniciativas. É essencial entendermos que, em vista da atual lacuna de atividades alternativas viáveis em muitas áreas cafeeiras e dos custos sociais associados com a destruição do setor, a recuperação dos preços do produto é vital.

Um número limitado de medidas direcionadas ao mercado pode tratar diretamente da questão do equilíbrio da oferta e demanda. Do lado da oferta, duas políticas são possíveis:

- a) usar a experiência da crise do café para conscientizar – e a melhor maneira de conseguir isto é através da OIC – os organismos nacionais e internacionais acerca do perigo de se engajar em projetos ou programas que aumentem ainda mais a oferta; e
- b) trabalhar para incrementar os benefícios trazidos por produtos com valor agregado, em vez das tradicionais exportações de produtos básicos a granel.

Mas também é importantíssimo reconhecermos a necessidade de desenvolvimento do mercado para ampliar a demanda, aceitando plenamente que projetos para beneficiar a cadeia da oferta deveriam envolver ações que se estendam não apenas do agricultor ao exportador, mas do agricultor ao consumidor. Incluídos deveriam estar:

- a) apoio ao Programa de Melhoria da Qualidade da OIC como instrumento para melhorar a apreciação e o consumo de café pelo consumidor;
- b) ação para expandir o consumo nos próprios países produtores de café, produzindo diversos efeitos positivos – por exemplo, criando uma saída alternativa para o mercado, dando ao produtor uma consciência mais clara das preferências do consumidor, estimulando as pequenas e médias empresas, etc. – ao mesmo tempo que atuando para incrementar a demanda;
- c) ação para ampliar o conhecimento e a apreciação do café em grandes mercados emergentes como a Rússia e a China, na seqüência das bem-sucedidas campanhas da OIC nos anos 90; e
- d) proteção aos níveis de consumo nos mercados tradicionais, pela manutenção da qualidade, desenvolvimento de mercados de nicho e divulgação de informações positivas sobre os benefícios do consumo de café para a saúde.

Em setembro passado, a OIC aprovou um Plano de Ação para ampliar o consumo e, em cooperação com o Setor Privado, iniciou a primeira fase de um projeto de grande envergadura para expandir o consumo nos países produtores. Outros projetos estão previstos, entre os quais o relançamento de programas em mercados emergentes como a China. Em vista da situação estática ou de declínio em que o consumo per capita se encontra nos mercados tradicionais, ações desse tipo estão-se tornando cada vez mais urgentes. No entanto, a obtenção de financiamento para o Plano de Ação tem-se mostrado difícil.

Programas de desenvolvimento do mercado como os esboçados acima são altamente aceitáveis para a maior parte da comunidade cafeeira, e em especial para o setor privado. É preciso agora conseguir o reconhecimento deste fato pelas instituições multilaterais de financiamento e governos doadores. Nas instituições multilaterais e nacionais há grande quantidade de fundos reservados para projetos de desenvolvimento, mas atualmente não disponíveis para iniciativas do setor cafeeiro como as esboçadas acima. Isto precisa mudar. Se a gestão direta da oferta não é possível e a diversificação é difícil, mas as ações para o desenvolvimento do mercado e a melhoria da qualidade são aceitáveis de modo geral, providências para alocar fundos a projetos desse tipo precisam ser tomadas sem mais demoras.

Uma razão que se aduz para não financiar o desenvolvimento do mercado é, evidentemente, que é melhor deixar a questão para o setor privado. Com certeza o setor privado tem um papel-chave a desempenhar. Mas a experiência mostra que, em casos como o da promoção nos próprios países produtores ou nos mercados emergentes, a ação mais eficaz toma a forma de uma parceria flexível entre o setor público e o privado, que, em princípio, constituiria um modelo aceitável para os doadores. Nos anos 90, por exemplo, a OIC pôde atuar como catalisador para a cooperação do setor privado na promoção, na China e na Rússia, de eventos do café que muito contribuíram para estimular o consumo nesses mercados. Neste ponto é preciso observar que, nos mercados subdesenvolvidos, as empresas privadas não dispõem da habilidade ou dos recursos para empreender sozinhas o esforço coordenado que a cooperação com uma entidade como a OIC – que envolve todo o setor cafeeiro e pode mobilizar apoio governamental – torna mais fácil. A aceitação deste conceito seria um desafio importante para a ITFC, considerando que ele não só oferece um enfoque genuinamente inovador e eficaz dos problemas do comércio de produtos básicos, como também exige algumas mudanças na maneira de pensar convencional.

Esta questão põe em relevo o papel de organismos internacionais de produtos básicos como a OIC no contexto das parcerias genuínas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, pois esses organismos representam um foro sem igual, onde todos os interessados são representados numa base eqüitativa, e onde as necessidades e prioridades dos principais participantes podem receber representação integral. Neste contexto, nosso enfoque na busca de um equilíbrio sustentável do mercado constitui em não intervir no mercado, mas em influenciar as variáveis que o determinam.