



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

EB 3818/02

8 maio 2002
Original: francês

P

Relatório

Junta Executiva/
Conselho Internacional do Café
21 – 24 maio 2002
Londres, Inglaterra

**Diversificação nos países
exportadores de café**

Antecedentes

1. O desempenho econômico e as perspectivas de desenvolvimento de numerosos países dependem em vasta medida de suas exportações de produtos básicos. A forte dependência dos países em desenvolvimento em relação a certos produtos básicos os expõe a choques econômicos, às vezes com conseqüências nefastas para o crescimento e a redução da pobreza. Entre esses produtos, que respondem pelo essencial das receitas de exportação dos países em desenvolvimento, o café há mais de dois anos é vítima de um desequilíbrio do mercado, que resulta em acentuada queda de preços. Esta situação leva a uma grave deterioração das condições de vida de um grande número de cafeicultores que dependem estreitamente do café para obtenção do essencial de suas receitas. A diversificação oferece uma oportunidade de conseguir mudanças compatíveis com as vantagens comparativas existentes.

2. O propósito deste relatório é ajudar os Membros a explorar as possibilidades de empreender programas de diversificação no contexto da luta contra a pobreza nas regiões produtoras de café.

Ação

Solicita-se à Junta que tome nota do presente relatório.

INTRODUÇÃO

1. Este relatório tem por objetivo encetar discussões sobre o conceito e a estratégia da diversificação. Ele vai explorar a oportunidade e as condições para a execução de programas de diversificação no contexto da luta contra a pobreza nos países exportadores de café. Programas desse tipo foram executados pela Organização Internacional do Café no final dos anos 60 e início dos anos 70. Como documento preliminar preparado para discussão pelos Membros, este relatório se limitará a apresentar o conceito e os objetivos da diversificação e a indicar como a OIC lidou com esta questão no passado. Os pontos a seguir serão cobertos:

- I. Conceito e objetivos da estratégia de diversificação
- II. Crise da economia cafeeira e necessidade de diversificação
- III. Experiência da diversificação no âmbito da OIC
- IV. Perspectivas

I. CONCEITO E OBJETIVOS DA ESTRATÉGIA DE DIVERSIFICAÇÃO

A. Moderna teoria das carteiras

2. O conceito da diversificação ganhou importância com a moderna teoria da gestão de carteiras desenvolvida pelo Professor e Prêmio Nobel Harry Markowitz. De acordo com ela, todo título financeiro comporta riscos de duas categorias, a saber, o risco específico de cada título e o risco sistemático associado com os movimentos do mercado. Ao compor uma carteira, os investidores adquirem vários títulos em diferentes proporções. Um dos grandes princípios da constituição das carteiras repousa no bom senso do ditado que aconselha “*Não apostar tudo no mesmo cavalo*”. Markowitz chegou a demonstrar a realidade deste provérbio em termos matemáticos, ao estabelecer que o risco total de um conjunto de títulos é inferior à soma dos riscos desses títulos individualmente considerados. Segundo esta moderna teoria das carteiras, o investimento num conjunto de títulos (diversificar os investimentos) permite diminuir o risco sem perda de rendimentos. Esta moderna teoria das finanças repousa no fato de que os riscos específicos de cada título se compensam mutuamente e acabam desaparecendo por completo a partir de um certo número de títulos. O único risco que persiste numa carteira deste gênero – ou seja, uma carteira apropriadamente diversificada – é a combinação dos riscos sistemáticos de diferentes títulos.

3. A teoria das carteiras explora as possibilidades abertas aos investidores infensos a riscos de constituírem carteiras com títulos financeiros que otimizam os riscos de mercado contra os retornos previstos. Esta teoria tem sido utilizada para quantificar as vantagens da diversificação. A diversificação é um meio de reduzir os riscos da carteira sem reduzir o total dos rendimentos.

4. Inspirada pela moderna teoria das carteiras, a estratégia de diversificação encontrou um importante campo de aplicação na área dos produtos básicos agrícolas e mineiros. A diversificação chega a ser considerada como um meio de reduzir a dependência de um país em relação a um produto específico ou a uma gama muito reduzida de produtos básicos, em geral exportados em forma bruta. Encontram-se nesta situação numerosos países em desenvolvimento, em particular os que registram baixas taxas de crescimento e cujo comércio, receita e emprego ainda dependem pesadamente dos produtos básicos. Muitos países produtores de café pertencem a esta categoria, e para alguns deles o café é a principal fonte de receitas de exportação.

B. Dependência dos países exportadores de café

5. O grau de flexibilidade na produção de um produto básico num país produtor está ligado a numerosas limitações econômicas, sociais e políticas, que podem ser agrupadas em diversas rubricas atinentes à economia nacional e seus custos. A importância de um produto na economia nacional pode ser apreciada a nível do produto interno bruto (PIB), das receitas, do comércio exterior, do endividamento externo e do orçamento do Estado. O impacto da exploração do produto tem efeitos diretos e indiretos, que, cumulativamente, podem ser cruciais para a situação econômica, social e política do país. A predominância de um produto nas exportações de um país resulta em grande rigidez na produção, tanto em termos da evolução da capacidade produtiva como em termos das técnicas de produção. De modo geral, quanto mais baixos forem a renda per capita e o nível de desenvolvimento econômico, maiores serão as limitações às receitas de exportação de um país. O índice de concentração de exportações de café é muito elevado em numerosos países exportadores do produto.

6. A excepcional importância econômica do café para os países produtores é amplamente reconhecida. O café responde por mais da metade das receitas de exportação de certos países produtores. Ademais, na medida em que constitui uma fonte de renda para cafeicultores sem outros recursos, ele se transforma num motor do desenvolvimento sócio-econômico e, como tal, desempenha um papel importante, permitindo minorar a pobreza.

7. A dependência em relação às exportações é um indicador clássico da dependência em relação aos produtos de base. O coeficiente de dependência é medido pela importância de um produto na estrutura das exportações ou por sua contribuição ao PIB. A tabela em anexo indica a participação percentual do valor das exportações (FOB) de café verde no valor total das exportações de produtos de base e do PIB.

8. Ao contrário de muitos países em desenvolvimento da Ásia e, em menor medida, da América Latina, os países da África não souberam diversificar suas exportações nas três últimas décadas, e suas economias prosseguem extremamente dependentes dos produtos básicos. Burundi, Ruanda, Uganda e Etiópia registram uma elevada taxa de dependência em

relação às exportações de café verde. Para esses países, o café continua a responder por uma proporção significativa do PIB. A dependência em relação às exportações expõe os países exportadores da África a choques econômicos e intensifica a instabilidade de suas receitas.

II. A CRISE DA ECONOMIA CAFEIEIRA E A NECESSIDADE DE DIVERSIFICAÇÃO

9. Quando o Convênio Internacional do Café de 2001 entrou em vigor em 1º de outubro de 2001, um profundo desequilíbrio entre a oferta e a demanda dominava a economia cafeeira mundial, levando às maiores quedas de preços registradas há mais de 30 anos. A situação era ainda mais catastrófica do que quando o Convênio de 1968 entrara em vigor, num contexto de excesso de oferta. Em consequência da significativa depressão dos preços naquela altura, os Membros da OIC decidiram estabelecer um Fundo de Diversificação para atenuar as dificuldades dos países exportadores.

10. Em outubro de 2001, o preço indicativo composto da OIC registrou uma média de 42,21 centavos de dólar dos EUA por libra-peso, em contraste com 56,40 centavos em outubro de 2000 e 76,36 em 1999. Em 1998, a média foi de 95,01 centavos de dólar dos EUA por libra-peso, e em outubro de 1997, de 121,09 centavos. Em consequência do colapso dos preços mundiais do café, muitos países exportadores sofreram uma das piores crises econômicas desde os anos 60. Entre os países Membros exportadores, as receitas de exportação de todas as formas de café caíram para 5,8 bilhões de dólares no ano cafeeiro de 2000/01, contra 9,7 bilhões em 1998/99 e 8,6 bilhões em 1999/2000. A média dessas mesmas receitas em 1997/98 foi de aproximadamente 12 bilhões. A África, que tem o maior número de países dependentes das exportações de produtos básicos em geral e do café em particular, registrou receitas de exportação de café de apenas 763 milhões de dólares dos EUA em 2000/01, contra 1,2 bilhão em 1999/2000 e 1,4 bilhão em 1998/99. Em 1997/98, essa receita foi de 1,8 bilhão, e em 1996/97, de 1,9 bilhão.

11. Apesar de graus de dependência muito variados, a quase totalidade dos países produtores de café passa por graves dificuldades econômicas em resultado da queda dos preços do café. Em muitos casos, os custos de produção ultrapassam em grande medida as receitas percebidas. São múltiplas as consequências desta situação, que dura há três anos e que contribui para acentuar a pobreza rural. O abandono das lavouras ou a redução dos tratamentos necessários afeta a qualidade do café e favorece o êxodo rural. Acresce que a crise do café engendra crises sociais e instabilidade em muitos de países exportadores.

12. Além de providências para corrigir esta situação, em particular o programa de melhoria da qualidade do café adotado pelo Conselho Internacional do Café em fevereiro de 2002, outras estratégias podem ser contempladas. Entre estas, os programas de diversificação permitiriam atenuar o sofrimento dos cafeicultores e reforçar a luta contra a pobreza nas

regiões de produção cafeeira. Uma estratégia deste gênero teria dois objetivos principais: a diversificação considerada, por um lado, como meio de assegurar uma renda complementar para os cafeicultores, mediante adoção de outros cultivos que lhes tragam receitas substanciais, e, por outro lado, como meio de aumentar o valor agregado do café.

III. A EXPERIÊNCIA DA DIVERSIFICAÇÃO NO ÂMBITO DA OIC

13. O propósito do Fundo de Diversificação estabelecido com amparo no Convênio Internacional do Café de 1968 era incentivar, sobretudo, a diversificação horizontal nos países exportadores de café, para atenuar as sérias dificuldades engendradas pelo profundo desequilíbrio entre a oferta e a demanda em virtude da existência de excedentes demasiado grandes em relação às necessidades. Pelas disposições do Convênio de 1968, os Membros se comprometiam a ajustar a produção de café às quantidades necessárias para atender ao consumo interno, às exportações e à constituição de estoques. À luz da experiência adquirida durante os primeiros anos de vigência do Convênio, os Membros concluíram que, para poder-se conseguir qualquer progresso na realização dos objetivos do artigo 48 referentes a metas de produção, era indispensável tomar medidas mais estritas com respeito à produção. Convinha encontrar meios para incentivar outras formas de atividades agrícolas ou ligadas à agricultura que viessem a substituir a produção cafeeira. Um Fundo foi estabelecido para canalizar parte das receitas de exportação de café em direção ao reforço e diversificação dos setores agrícolas da economia dos países Membros¹.

14. O principal objetivo do Fundo era a limitação da produção cafeeira, para conseguir um equilíbrio razoável entre a oferta e a demanda mundiais e a manutenção desse equilíbrio. O Fundo foi instituído para reorientar os recursos consagrados à cafeicultura em direção a atividades como, por exemplo, o cultivo de outros produtos agrícolas. Isso não só fortaleceria a situação econômica dos países, como também permitiria aos cafeicultores incrementar suas receitas. Era necessário, portanto, adotar medidas para incentivar os países produtores a adotarem políticas cafeeiras que possibilitassem a racionalização de seus métodos de produção e comercialização, para proteger a saúde da indústria cafeeira mundial.

15. A contribuição ao Fundo de Diversificação era obrigatória para os 30 países Membros exportadores com direito a exportar mais de 100.000 sacas de café. Esses países Membros, denominados Participantes, tinham de fazer contribuições trimestrais ao Fundo em valor equivalente a 60 centavos de dólar dos EUA por saca de café exportada acima da quota de 100.000 sacas e destinada aos mercados sob regime de quotas. As contribuições obrigatórias dos Participantes eram constituídas por três parcelas. A Parcela A, que correspondia a 78 por

¹ Cf. *Relatório sobre o Fundo de Diversificação da Organização Internacional do Café*, documento EB-1704/79.

cento do total da contribuição e era paga em dólares dos EUA ou na moeda nacional do Participante, era reservada para o financiamento de projetos a executar dentro do território do Participante contribuinte. A Parcela B, correspondente a 2 por cento do total da contribuição e paga em dólares dos EUA, era utilizada para cobrir as despesas gerais e administrativas do Fundo. A Parcela C, correspondente a 20 por cento do total da contribuição e também paga em dólares dos EUA, era utilizada para financiar projetos a executar no território de qualquer Participante que contribuía para o Fundo na qualidade de exportador. O total das contribuições pagas se elevou a 111,4 milhões de dólares dos EUA e, deste total, 92,6 milhões foram comprometidos em 36 projetos de diversificação. Estes projetos foram financiados na forma de empréstimos. Também estavam previstas contribuições voluntárias ou facultativas, providas essencialmente dos países Membros importadores. Quatro países contribuíram em proporções significativas ao Fundo de Diversificação: os Estados Unidos (US\$15 milhões), a República Federal da Alemanha (US\$3 milhões), os Países Baixos (US\$875.000) e a Noruega (US\$600.000).

16. Em seu funcionamento, o Fundo cooperava estreitamente com outras instituições internacionais de empréstimo, em particular o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. As instituições internacionais enviavam funcionários para ajudar na organização do Fundo e facilitar suas operações e auxiliar na avaliação de projetos apresentados ao Fundo, para financiamento. Os critérios aplicados na escolha de projetos eram os seguintes:

a) *Projetos para o desenvolvimento de atividades agrícolas de substituição:*

- i) Projetos para o desenvolvimento de culturas específicas, compreendendo o chá (Burundi, Etiópia, Ruanda e Tanzânia), as bananas (Camarões), o cacau (Colômbia e Uganda), o azeite de dendê (Madagáscar), a fruticultura (Togo), a horticultura (Quênia), a mandioca (Nicarágua), o arroz (Côte d'Ivoire) e o cravo-da-Índia (Indonésia).
- ii) Projetos para o desenvolvimento de atividades relacionadas com a pecuária: laticínio (Quênia) e produção de carne (Quênia e México).
- iii) Projetos para concessão de crédito para a diversificação na forma de algumas culturas diferentes (Colômbia, Guatemala, Índia e Costa Rica).

b) *Projetos constituindo parte de um programa global de fortalecimento da economia agrícola* e contribuindo diretamente para a diversificação de culturas nas regiões de cafeicultura. No Brasil, foram financiados quatro projetos deste gênero ligados ao “Programa de desenvolvimento dos corredores de exportação”.

c) *Projetos para o desenvolvimento e a diversificação da agricultura* de determinadas regiões (República Dominicana e Equador).

- d) ***Projetos para a melhoria de dados estatísticos relativos ao setor cafeeiro.*** Projetos deste gênero foram financiados na Etiópia, na Indonésia, na Índia, em Uganda e no Zaire (atualmente República Democrática do Congo).
- e) ***Projetos de armazenamento de café*** em Angola, na Costa Rica, no ex-Império Centro-Africano, na Tanzânia e no Zaire.

Âmbito e limites do Fundo de Diversificação

17. A disponibilidade de recursos do Fundo a qualquer Participante permitiu aprimorar e expandir programas de desenvolvimento econômico já existentes. Graças aos recursos do Fundo, outros Participantes puderam financiar partes de seus projetos e programas de desenvolvimento para as quais eles não dispunham de recursos provindos de fontes bancárias ou comerciais, ou que eles não haviam conseguido obter de outras instituições internacionais de financiamento. Em alguns casos, a disponibilidade de recursos do Fundo para este tipo de financiamento induziu bancos ou consórcios de empresas a aceitar provedores de crédito para financiamento de parte do projeto.

18. O programa de diversificação estimulou o exame minucioso, pelos Governos, da maneira como estavam implementando suas políticas de produção e comercialização de café. O programa também permitiu o exame da possibilidade de desenvolver a cultura de produtos que de outra forma seriam importados. Desta maneira, os recursos do Fundo eram usados para ajudar os Participantes a reduzir o montante em divisas gasto em suas importações. Convém notar, porém, que o Fundo hesitava em financiar projetos para a expansão de culturas com excedentes de oferta no mercado mundial, a não ser que os produtos se destinassem exclusivamente ao consumo interno.

19. Apesar da reticência do Fundo em financiar projetos capazes de criar excedentes no mercado das outras culturas de diversificação, o programa contribuiu de forma substancial para o surgimento de deficiências em certos mercados agrícolas.

20. A diversificação vertical, particularmente o estímulo à transformação local como meio de agregar valor ao produto, não era coberta pelo Fundo. Fora do âmbito do Fundo, alguns países conseguiram executar vastos programas de diversificação vertical que lhes permitiram expandir as bases de suas economias. O exemplo do Brasil ilustra bem o sucesso desta estratégia, apesar dos obstáculos tarifários existentes nos países importadores.

IV. PERSPECTIVAS

21. Os produtos básicos continuam a representar uma importante fonte de receita cambial para os países em desenvolvimento e seu aporte, em termos de agregação de valor, pode ser significativo. De modo geral, os produtos agrícolas geram muitos empregos e podem contribuir para a luta contra a pobreza. A crise do café nos países exportadores alcançou proporções catastróficas, que são inquietantes quando se pensa na sobrevivência dos participantes do setor e na economia desses países. A depressão dos preços, que já dura há três anos, constitui uma das maiores preocupações das economias fortemente dependentes do café. Na ausência de medidas apropriadas, é pouco provável que as condições dos cafeicultores melhorem de forma duradoura.

22. A experiência ganha com o Convênio Internacional do Café de 1968 deixou claro que o programa de diversificação desempenhou importante papel no desenvolvimento econômico de muitos países exportadores do produto, mediante expansão e melhoria do setor agrícola de países grandemente dependentes do café. Na atual conjuntura, caracterizada por uma forte volatilidade dos preços do café e um enorme desequilíbrio entre a oferta e as necessidades do consumo, um novo programa de diversificação deveria ter em conta não só a estratégia de diversificação vertical, reforçada por um programa de promoção do consumo interno, como também a noção de segurança alimentar como fator de redução da pobreza.

23. Conviria reforçar a diversificação vertical por meio de incentivo ao consumo interno. Entre os países exportadores de café que conseguiram uma significativa diversificação de sua economia, o Brasil constitui o melhor exemplo. O valor das exportações de café verde representa menos de 5 por cento do total das receitas de exportação geradas por todos os produtos básicos e menos de 4 por cento do PIB. No entanto, esta política de diversificação vertical se deparou com obstáculos, particularmente na desigualdade do tratamento tarifário encontrado na entrada dos mercados de muitos países importadores.

24. Em termos de consumo de café, o Brasil é o segundo país consumidor mundial, após os Estados Unidos da América. A experiência brasileira na promoção do consumo interno poderia aproveitar aos outros países exportadores.

25. A diversificação horizontal que convém considerar não deveria visar apenas à substituição do café por outros cultivos comerciais. Na verdade, programas desta natureza podem levar a comoções sociais em comunidades de cafeicultores estabelecidas há muitas décadas. Ao invés, deveriam ser considerados programas de apoio que dessem aos cafeicultores condições de cultivar alimentos na parte de seus terrenos que eles reservam ao café, para garantir a segurança alimentar de suas famílias e a comercialização dos excedentes, suplementando as receitas obtidas do café. Esta estratégia, portanto, incorpora a noção de segurança alimentar. Além disso, o sucesso dos programas de diversificação depende não só da existência de um mercado viável para os produtos, como também da colaboração dos

países desenvolvidos. Os produtos da diversificação requerem, por um lado, a garantia de acesso aos mercados dos países desenvolvidos e, por outro, a redução ou eliminação de obstáculos tarifários e não-tarifários, sobretudo na forma de subvenções agrícolas que podem reduzir a competitividade dos produtos procedentes dos países em desenvolvimento.

CONCLUSÃO

26. Na última década, a organização da maior parte dos mercados mundiais de produtos básicos passou por profunda mutação, caracterizada pelo desaparecimento quase total dos mecanismos de intervenção direta na oferta e na demanda. Não é preciso dizer que, nestas circunstâncias, a evolução desfavorável dos preços e condições de comércio dos produtos básicos causa um impacto considerável em numerosos países exportadores. A situação do café nos parece ainda mais catastrófica quando constatamos uma queda de 46 por cento no preço indicativo composto da OIC, que passou de uma média anual de 108,95 centavos de dólar dos EUA por libra-peso em 1998 para 45,60 centavos em 2001. As possibilidades de corrigir esta situação continuarão desalentadoras enquanto uma grande parte da população que depende do café continuar a viver na pobreza e a sobrevivência da economia cafeeira de muitos países estiver ameaçada. Esses países se vêem diante da necessidade premente de fortalecer sua capacidade de adaptação a um clima econômico mutável e instável. A diversificação surge como um dos caminhos para atenuar o choque causado pela crise cafeeira nas economias dos países em desenvolvimento exportadores de café e em sua população rural.

27. Nas zonas rurais, a subsistência da maior parte da população depende direta ou indiretamente do setor de produtos básicos. Estima-se que, globalmente, uma parte significativa da renda de um bilhão de pessoas nos países em desenvolvimento provém da exportação desses produtos, e que grande parte dessas pessoas vive nos países mais pobres. À viabilidade do setor de produtos básicos, portanto, estão inextricavelmente ligadas as perspectivas de crescimento, a criação de emprego e a redução da pobreza mundial. Para alcançar o objetivo de desenvolvimento que consiste em cortar pela metade a pobreza do mundo de agora até o ano 2015, será preciso colocar os produtos básicos no centro dos esforços para promover o crescimento econômico e a luta contra a pobreza. A análise dos fatores-chave capazes de incentivar ou limitar as possibilidades de diversificação poderia ser objeto de um relatório posterior, focalizando possíveis opções em diferentes países.

28. Conviria refletir sobre as condições necessárias para levar a cabo programas de diversificação em certos países exportadores de café. Também conviria considerar a possibilidade de adaptar a experiência do antigo Fundo de Diversificação, tendo em vista a redução da vulnerabilidade desses países aos choques externos. É evidente que vastas mudanças ocorrerem no setor cafeeiro mundial desde os anos 60, mas o Convênio Internacional do Café de 2001 entra em vigor nas mesmas condições de desequilíbrio do mercado e com os preços ainda mais baixos do que em 1968. Sem o Fundo de Diversificação

do Convênio de 1968, que entrou em vigor numa época em que havia enormes excedentes de café no mundo inteiro, certos países exportadores de café não teriam elaborado planos que lhes dariam condições de organizar e gerir sua produção de café e empreender projetos de importância crucial para suas economias. A criação de um fundo ou de programas de assistência similares poderia incluir esforços voltados para a realização de projetos visando ao incremento das receitas dos cafeicultores por outros meios. Esses projetos precisariam de contribuições das instituições internacionais de financiamento de desenvolvimento. A Organização Internacional do Café poderia solicitar o contributo dessas instituições internacionais e agências de assistência bilateral no estabelecimento de um memorando de entendimento que sirva de base para canalizar reflexões e iniciativas. Cabe à Organização Internacional do Café, que dispõe dos contatos, da perícia e da experiência imprescindíveis, fazer com que a cooperação dos países Membros exportadores e importadores, através de instituições nacionais e internacionais de financiamento de desenvolvimento, se desenvolva nas melhores condições possíveis, para, assim, contribuir para a redução da pobreza nas regiões produtoras de café.

