

ESTADO E ORGANIZAÇÕES REPRESENTATIVAS DE INTERESSE PRIVADO NA POLÍTICA CAFEIRA DO BRASIL: NECESSIDADE DE FORMULAÇÃO DE UMA AGENDA ESTRATÉGICA PARA O AGRONEGÓCIO CAFÉ

Alexandre Caixeta Spinola

Engº Agrônomo, mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Agrárias – Agronegócio - FAV / UnB; End.: SHIS QI 21 conjunto 04 casa 13; Bairro: Lago Sul; CEP: 71.655-240; Brasília – DF.

Josemar Xavier de Medeiros

Engº Agrônomo, Doutor, Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Agrárias – Agronegócio – FAV / UnB; End.: UnB; Caixa postal: 408; CEP: 70.910-970; Brasília - DF.

ABSTRACT

The arena of decision making of the coffee policies, since 1996 had to adopt a new corporatism structure, where the representative organizations of private interests acted together with the state in the agenda discussion and in the public definition to the sector. The Deliberative Council of Coffee's Policies – CDPC – covered the political emptiness created since the extinction of the Brazilian Institute of Coffee – IBC – in 1990. The agribusiness in general characterizes itself like a fertile ambient to structure a new corporatism. In the coffee agribusiness it has been characterized for political decisions taken right away without planning, which has gone against an agenda organization with a strategic position, able to maintain and to increase the competitiveness in a time where the economy is global. It has been observed a need of an implementation of a strategic policies for the coffee agribusiness that would improve the competitiveness of Brazilian's coffee.

KEY WORDS: new corporatism, coffee agribusiness, coffee policies.

ESTADO E ORGANIZAÇÕES REPRESENTATIVAS DE INTERESSE PRIVADO NA POLÍTICA CAFEIEIRA DO BRASIL: NECESSIDADE DE FORMULAÇÃO DE UMA AGENDA ESTRATÉGICA PARA O AGRONEGÓCIO CAFÉ

ABSTRACT

The arena of decision making of the coffee policies, since 1996 had to adopt a new corporatism structure, where the representative organizations of private interests acted together with the state in the agenda discussion and in the public definition to the sector. The Deliberative Council of Coffee's Policies – CDPC – covered the political emptiness created since the extinction of the Brazilian Institute of Coffee – IBC – in 1990. The agribusiness in general characterizes itself like a fertile ambient to structure a new corporatism. In the coffee agribusiness it has been characterized for political decisions taken right away without planning, which has gone against an agenda organization with a strategic position, able to maintain and to increase the competitiveness in a time where the economy is global. It has been observed a need of an implementation of a strategic policies for the coffee agribusiness that would improve the competitiveness of Brazilian's coffee.

KEY WORDS: new corporatism, coffee agribusiness, coffee policies.

INTRODUÇÃO

A evolução do capitalismo nos negócios que envolvem produtos e matérias-primas agropecuárias, incorporou a dinâmica das relações sistêmicas, fazendo com que a agricultura passasse a integrar o sistema agroindustrial não mais como uma entidade autônoma, mas como um importante segmento, para o desenvolvimento e a competitividade do agronegócio como um todo. O foco central na variável “tecnologia”, como elemento capaz de reduzir custos de produção, presente nos pacotes tecnológicos da Revolução Verde, cede lugar a visão sistêmica do agronegócio que, além de produtividade, foco no consumidor final, coordenação, dentre outros, visa, em especial, a melhoria da competitividade. Neste sentido são requeridas do Estado, novas formas de organização das políticas públicas.

A política cafeeira brasileira passou por transformações importantes na década de 90. O modelo político do Estado intervencionista não encontrou mais sustentabilidade diante de algumas questões, dentre as quais, o fim dos Acordos Internacionais do Café – AIC - ocorrido em 1989, a dificuldade do Estado como implementador de políticas públicas, a abertura do mercado internacional e a globalização da economia. Tais aspectos também contribuíram para mudanças estruturais no agronegócio café. A compreensão destas mudanças é fundamental para explicar as transformações na política cafeeira.

A política cafeeira era coordenada pelo Instituto Brasileiro do Café - IBC - extinto em 1990, instituição onde as organizações representativas de interesse privado agiam na forma de pressão corporativista tradicional. Em 1996 foi criada uma arena decisória, incorporando a visão sistêmica do agronegócio, o Conselho Deliberativo de Política do Café – CDPC – com uma nova estrutura política, de

caráter neocorporativista¹. Desta forma, as organizações discutem a agenda e formulam as políticas públicas junto com o Estado visando teoricamente um objetivo comum que é a melhoria da capacidade de concorrer nos atuais e novos mercados do agronegócio café.

O Brasil, diante da posição de destaque como maior produtor e segundo maior consumidor mundial de café, necessita de organização política com ações estratégicas que orientem os rumos, desde a produção até o consumo, dos negócios com café no mundo. Assim, o surgimento do CDPC traz uma perspectiva de política cafeeira competitiva no enfoque do agronegócio, com a importante função de coordenar politicamente o sistema agroindustrial do café.

O objetivo deste artigo é descrever como a nova estrutura da política cafeeira - a neocorporativista - é decidida pelos atores num cenário onde a velha cultura paternalista do Estado e clientelista dos representantes das organizações representativas de interesse privado, não raro prevalecem sobre às políticas públicas com benefício sistêmico. Ou seja, dificultando a coordenação para a implementação de ações estratégicas e limitando a competitividade do café brasileiro.

BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA CAFEIRA

No início do século XIX, o café era o maior produto de exportação brasileiro. Situação de destaque no cenário mundial, o café do Brasil chegou a ser responsável por 80% de nossas receitas cambiais. Além de divisas econômicas, o café tinha grande influência social e política em nosso país, os fazendeiros de café eram a elite política e econômica do Brasil.

Diante da relevância nas exportações brasileiras e da geração de emprego e renda, foi criado em 1933 o Departamento Nacional do Café, que controlou o setor até 1946, quando foi substituído pelo Departamento Econômico do Café. Em 1952, foi criado o Instituto Brasileiro do Café – IBC.

O IBC tinha o objetivo de definir a política para o setor, controlar e coordenar sua estratégia, desde a produção até a comercialização interna e externa. O IBC oferecia assistência técnica e econômica à cafeicultura e ao seu beneficiamento, controlava a comercialização tanto para consumo interno como para exportação, elaborava estudos e pesquisas que favoreciam a cultura e a economia cafeeira e executava a política econômica traçada pelo Conselho Monetário Nacional, baseando suas decisões nos dados fornecidos pelo próprio IBC (Ormond, *et. al.*, 1995, p. 8).

O Instituto ainda era gestor dos recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – FUNCAFÉ - constituído por recursos provenientes de cotas de contribuição sobre exportações de café. Os recursos eram destinados a financiar desde as operações de giro até pesquisas e marketing interno e externo, além disso, conferia ao sistema certa autonomia em relação às políticas governamentais. Com a extinção do IBC, gerou-se uma situação crítica para a cafeicultura: dona de um significativo patrimônio e ao mesmo tempo sem recursos desde o início dos anos 90, diante de uma profunda crise e endividamento crescente.

¹ Neocorporativismo é aqui entendido como instrumento para analisar um conjunto de mudanças ocorridas nas relações entre Estado e organizações representativas de interesse privado, nos países capitalistas com regime democrático Bobbio *et. al.* (1995, p. 818).

A história da política cafeeira brasileira é rica em diversificação de políticas públicas: em 25 de fevereiro de 1906, foi assinado o Convênio de Taubaté que visou a valorização do café, a regulamentação do comércio e a promoção para o aumento de consumo. A primeira retenção da produção deu-se em 1921, liderada pelos cafeicultores paulistas. Já em 1931 iniciou-se a política de destruição do excedente de café com o objetivo de melhorar a renda do cafeicultor. A erradicação de lavouras de café, política de atuação direta na produção, iniciou-se em 1962. Em 1970, teve início o Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais. O crédito agrícola, a pesquisa tecnológica e a extensão rural que se constituíram em verdadeiros pilares da Revolução Verde no Brasil davam suporte ao Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais. Por parte do consumo, a política de fixação de preços de garantia preocupou-se com os eventuais excessos de produção ao invés da qualidade do café produzido. O Estado, nesse período, sempre priorizou a “quantidade” da *commodity* em detrimento das especialidades com cafés finos, não valorizando a diferenciação como elemento chave para a agregação de valor.

Mesmo com toda a intervenção em políticas diversificadas pelo Estado na cafeicultura, observa-se a existência de um comportamento cíclico de preços e produção de café. Bacha (1988, p. 12) constatou que:

“As intervenções governamentais federais, os fenômenos climáticos adversos (geadas e secas) e as mudanças bruscas da demanda externa alteraram a intensidade e duração dos ciclos na cafeicultura brasileira em relação a uma situação isenta das mesmas, mas não evitaram a sua ocorrência.”

Esta insegurança diante das oscilações de mercado somada aos fatos de que o Brasil é o maior produtor mundial, de que a cafeicultura é uma cultura perene e com característica internacional oligopsônica, faz com que a coordenação não seja desejável apenas no livre mercado. Daí a importância da ação do Estado na construção de uma política cafeeira estratégica sob o enfoque do agronegócio, contribuindo para o estabelecimento de um processo de coordenação mais eficiente para o setor.

POLÍTICA AGRÍCOLA E AGRONEGÓCIO

A história recente da política agrícola no Brasil é dividida por Belik (1998, p. 10) em três fases. A primeira fase caracteriza desde as reformas de 1964 até o final dos anos 70, com forte presença do Estado onde ocorre uma “fúria regulatória” com o governo disciplinando os aspectos da política agrícola. A segunda fase compreende desde o início dos anos 70 até o final dos 80, com redução dos subsídios e busca da auto-regulação. Ocorre o fortalecimento de organizações representativas de interesse privado nas quais o aparato público tem peso cada vez menor. A terceira fase inicia no final dos anos 80 e início dos anos 90 com um verdadeiro desmonte das instituições e dos instrumentos do Estado que nortearam a política agrícola e agroindustrial. As arenas regulatória tradicionais são extintas e há uma tendência de perda de poder intervencionista e de capacidade de planejamento por parte do Estado.

A política no contexto do agronegócio surge nesta terceira fase da política agrícola, definindo-se em torno do seu ambiente organizacional e institucional. Nesse sentido, as instituições são formadas pela sociedade, com restrições formais e informais, regras sociais e leis estabelecendo as condições de funcionamento do

agronegócio. Diante das regras impostas pelo ambiente institucional, os atores do agronegócio criam as mais variadas organizações (associações, cooperativas, entidades de pesquisa) visando a articulação nas arenas da política pública e uma ágil adaptabilidade (com um eficiente fluxo de informação) para todo o agronegócio (Zylbersztajn, 1995, p. 176).

No ambiente organizacional é importante a relação entre os atores do Estado e das organizações representativas de interesse privado. Com a crise fiscal e a perda relativa do poder intervencionista do Estado, o neocorporativismo passa a ser um atraente modelo para gerir as políticas públicas. O papel do Estado passa a ser cada vez menos de intervenção para cada vez mais de regulamentação. Portanto, os grupos de interesse organizados do agronegócio, em suas relações com o Estado devem buscar a melhor adequação dos ambientes institucional e organizacional, capazes de proporcionar maior eficiência e melhoria da competitividade do agronegócio.

O NEOCORPORATIVISMO COMO MODELO POLÍTICO NO AGRONEGÓCIO²

Antes de focar o neocorporativismo como modelo de políticas públicas no agronegócio é importante ressaltar as características do corporativismo tradicional e, como este evoluiu ao neocorporativismo, além de sua adequação ao agronegócio como parte do processo de modernização do setor cafeeiro.

O modelo corporativo tradicional, como forma associativa, surge para contrapor o modelo sindical e com a proposta de evitar conflitos. Bobbio *et. al.* (1995, p. 287) definem corporativismo como:

“Uma doutrina que propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações).”

O modelo corporativo tradicional de Estado apresenta-se para disciplinar a economia e assim poder controlá-la. O Estado cria a corporação, chama para ela todos que trabalham e produzem em um determinado ramo da produção levando-os a discutir, organizar, disciplinar e orientar os interesses do Estado. É uma estrutura organizacional subordinada ao Estado, com uma perspectiva política da supremacia do interesse nacional, reduzindo as forças do modelo representativo democrático e, conseqüentemente, controlando as forças que ameaçam o *status quo* do Estado Bobbio *et. al.* (1995, p. 290).

O neocorporativismo é uma forma de intermediação dos interesses entre a sociedade civil e o Estado (Bobbio *et. al.*, 1995, p. 818). O conjunto de mudanças ocorridas nas relações entre Estado e organizações representativas de interesse privado, nos países capitalistas com regime democrático, permitiu a passagem do corporativismo para o neocorporativismo que, além de representar os interesses, passa a decidir junto com o Estado as políticas públicas (Kalatzis, *et. al.*, 1999, p. 13).

O termo neocorporativismo surge para conceituar os fenômenos de intermediação de interesses, cuja característica fundamental é a existência das grandes organizações representativas de interesse privado (corporações) na

² Neste artigo não se pretende evidenciar o neocorporativismo como um modelo superior para o agronegócio café, apenas o descreve como um modelo em prática na atual estrutura da política cafeeira.

intermediação política. O antigo corporativismo era criado pelo Estado e por este controlado. O neocorporativismo surge dentro da sociedade democrática onde as organizações entram em processo de negociação com o Estado movidas pelas mudanças e novas situações a serem enfrentadas.

A agricultura é um dos poucos setores em que se conduz a passagem, sem descontinuidade, do corporativismo tradicional para o neocorporativismo (Ortega, 1998, p. 14). Surge como resultado do processo de democratização, da redução do papel do Estado e da mudança de trajetória da agricultura para o agronegócio.

Diante das transformações estruturais decorrentes do novo padrão tecnológico trazido pela Revolução Verde, também é modificada a forma de organização para a articulação dos interesses dos produtores rurais com o Estado. O foco de atuação das organizações passa da representação unitária e generalista do setor para a representação especializada, por produto ou por especificidade. Essa passagem se deu sem descontinuidade, entre ambas as formas de corporativismo, sendo o agronegócio um ambiente propício ao neocorporativismo, pois congrega as diversas organizações que compõem o sistema agroindustrial.

As organizações de caráter geral perderam a funcionalidade como canais de representação dos interesses agrícolas, em favor das organizações de caráter setorial e das interprofissões, que se convertem em modelos mais representativos do agronegócio. Ortega (1998, p. 25) afirma que, as organizações reivindicativas não sindicais formadas pelas organizações especializadas, juntamente com as de caráter interprofissional, estão se convertendo em canais privilegiados da representação dos interesses do agronegócio, transformando-se cada vez mais, em interlocutores representativos do agronegócio junto aos poderes públicos.

A organização interprofissional é a fase mais desenvolvida do processo de neocorporatização. Define-se por organização interprofissional aquela que agrupa, em uma mesma estrutura de representação, organizações representativas de interesses privados e o Estado, como exemplo o CDPC. Essas organizações buscam a defesa sistêmica de um suposto interesse comum a todos os segmentos envolvidos no correspondente agronegócio (Ortega, 1998, p. 30).

O NEOCORPORATIVISMO NA RECENTE POLÍTICA CAFEIRA

Com a extinção do Instituto Brasileiro do Café – IBC, no ano de 1990, o setor perde temporariamente a sua inserção na definição e implementação de políticas públicas na estrutura do Estado. O agronegócio café inicia uma nova fase de dificuldades. A saída brusca do Estado, a concorrência dos demais países produtores, o baixo preço do café no mercado internacional, o elevado índice de endividamento dos cafeicultores, o sucateamento dos equipamentos da indústria de torrefação e moagem brasileira, a concepção de que o Brasil é um produtor de *commodity* indo pela contramão da tendência de mercado que valoriza a especialidade, fez com que o Brasil iniciasse esta fase buscando saídas para a crise no setor.

A evolução para uma estrutura política neocorporativista no agronegócio café foi possível diante do esgotamento do modelo estatal do IBC e o seu surgimento vem como resultado do desenvolvimento harmonioso de todos os agentes que atuam nesse agronegócio. A saída do Estado que coordenava todo o agronegócio café, de um lado, abriu novas oportunidades para a iniciativa privada e, de outro, criou falhas na coordenação.

Em julho de 1991 foi criado o Comitê Brasileiro do Café – CBC, que congregava os segmentos do setor: lavoura, indústria de torrefação e moagem, indústria de solúvel e exportação. O CBC foi criado para discutir os rumos que a política cafeeira deveria tomar, além de ser uma organização que contemplava os segmentos privado do agronegócio café. Na política cafeeira brasileira as principais organizações representativas de interesse privado do agronegócio café são: Conselho Nacional do Café – CNC; Confederação Nacional da Agricultura – CNA; Associação Brasileira da Indústria de Torrefação e Moagem de Café – ABIC; Associação Brasileira da Indústria de Café Solúvel – ABICS e; Conselho de Exportadores de Café Verde do Brasil – CECAFÉ.

No dia 29 de outubro de 1996 foi criado, pelo Estado, o Conselho Deliberativo de Política do Café – CDPC - considerado uma etapa evolutiva do CBC preenchendo o vazio da política cafeeira do Brasil desde a extinção do IBC. O Conselho surgiu com uma estrutura nova, unindo nas decisões o setor público e privado. A participação da iniciativa privada nas decisões das políticas públicas vem de encontro à tendência do neocorporativismo no agronegócio. Atualmente, cabe ao Conselho a coordenação política no âmbito do sistema agroindustrial do café.

Este Conselho é responsável, dentre outras atribuições, por gerir os recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – FUNCAFÉ - que possuía em 1998 cerca de US\$ 900 milhões e estoque físico de cerca de 9 milhões de sacas (Saes & Farina, 1999, p. 78). Como objetivo principal, esse novo organismo passou a ter a responsabilidade de planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades e das ações que visem à formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas referentes ao setor cafeeiro e aprovar as medidas necessárias ao cumprimento dos objetivos do FUNCAFÉ. Como objetivos específicos, cabe ao CDPC (Brasil, 1996):

- Aprovar o plano de safra (metas de produção e exportação de café verde, solúvel, torrado e moído) e políticas de estoque;
- Promover campanhas promocionais objetivando o aumento do consumo nos mercados interno e externo; e
- Incentivar pesquisas agrônômicas, mercadológicas e estimativas de safra.

O CDPC é uma organização interprofissional (neocorporativista) onde a gestão é composta pelo Estado e organizações representativas de interesse privado, cada setor (público e privado) tem direito a voto com seis representantes, sendo o seu presidente o Ministro da Agricultura e do Abastecimento. Cinco organizações participam no Conselho com direito a voto: dois representantes do CNC, um representante da CNA, um representante da ABIC, um representante da ABICS e um representante do CECAFÉ. O setor público é representado no Conselho com direito a voto: dois representantes do Ministério da Agricultura, um representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, um representante do Ministério das Relações Exteriores, um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento e um representante do Ministério da Fazenda. Desta forma, retoma e reorienta o papel do Estado e da iniciativa privada na formulação da agenda, definição, implementação e avaliação de políticas para o agronegócio café.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A competitividade pode ser vista como a capacidade de concorrer em atuais e novos mercados. Neste sentido, a política possibilita as estratégias do agronegócio

e, contextualiza as condições para a sua competitividade. O estabelecimento da política cafeeira, no modelo neocorporativista, transfere ao agronegócio os limites das ações estratégicas devendo este ser ágil para acompanhar a dinâmica dos mercados de café e ter ações planejadas como forma de garantir e expandir mercados.

A perspectiva de competitividade é inerente à própria concepção do agronegócio. Na fase da Revolução Verde, os objetivos do “pacote tecnológico” convergiam para os ganhos de produtividade e com a conseqüente busca de redução de custos. Com a mudança de enfoque da agricultura para o agronegócio, os objetivos do mesmo convergem para os ganhos de competitividade. A estrutura política do CDPC vem ao encontro das tendências do moderno agronegócio, cabendo ao Conselho criar condições para que as empresas ou organizações ligadas ao café possam gerir seus negócios de maneira estratégica e coordenação visando ampliar a capacidade de concorrência.

O ambiente organizacional do agronegócio necessita de estratégia para a implantação das políticas públicas (Villa Verde, 1997, p. 4). O CDPC por utilizar uma nova estrutura de gestão política (neocorporativista) deveria orientar as ações, por parte dos atores, para o mercado, foco no cliente, enfim, para a competitividade. O objetivo da cooperação entre os segmentos do agronegócio, ao invés da competição entre os mesmos, tem que ser buscado. A competição, entre os segmentos dificulta a organização da agenda política em ações estratégicas, fazendo com que as idiossincrasias distributivas imediatistas sobreponham-se às necessidades de planejamento estratégico do setor cafeeiro.

As decisões de políticas públicas da antiga política cafeeira (até o extinto IBC) caracterizaram-se pelo imediatismo para solucionar gargalos de curto prazo. As organizações exerciam pressão sobre os atores e manobravam as ações políticas para solucionar problemas do seu interesse. Para melhorar a competitividade de qualquer setor da economia no atual período de globalização e modernização do agronegócio, é vital a utilização de estratégias competitivas.

Mudou-se a estrutura da política cafeeira no Brasil. A mudança de paradigma, na forma de definir as políticas públicas (neocorporativismo), precisa, entretanto, ser acompanhada por decisões dos atores, mudando o foco para ações mais estratégicas de mercado e menos conjunturais. Cabe aos atores também a mudança de paradigma na “condução” da política cafeeira devendo analisar as tendências e projetar as ações estratégicas para a competitividade do café. Enfim, torna-se necessária uma organização de agenda para a implantação de uma política cafeeira estratégica sob enfoque do agronegócio.

BIBLIOGRAFIA

BACHA, Carlos J. C. *Evolução recente da cafeicultura mineira: determinantes e impactos*. São Paulo: Tese de doutorado: FEA/USP, 1988.

BELIK, Walter. *Estado, grupos de interesse e formulação de políticas para a agropecuária brasileira*. Brasília: in Revista de Economia e Sociologia Rural, SOBER, Jan./Fev., 1998. vol. 36, nº 1, pp. 9 – 33.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: UnB, ed. 7. volume 1, 1995. pp. 287 – 291.

Dicionário de política. Brasília: UnB, ed. 7. volume 2, 1995. pp. 818 – 820.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.047 de 29 de outubro de 1996. dá nova redação aos arts. 2º, 29 e 30 do Anexo I ao Decreto nº 1.757, de 22 de dezembro de 1995, e dispõe sobre o Conselho Deliberativo de Política do Café. *Diário Oficial*. Brasília: nº 211, 30 de outubro de 1996.

KALATZIS, Aquiles E.; ALVES, Francisco; PAULILLO, Luiz F. *Representação de interesse e negociação no complexo agroindustrial citrícola brasileiro: transição para um novo padrão político?* Brasília: in Revista de Economia e Sociologia Rural, SOBER, jul./set., 1999. vol. 37, nº 3, pp. 9 – 34.

ORMOND, José G. P.; LIMA DE PAULA, Sérgio R.; FAVERET FILHO, Paulo. *Café (re)conquista dos mercados*. Rio de Janeiro: BNDES setorial, n. 1, jul. 1995. pp. 3 – 55.

ORTEGA, Antônio César. *Corporatismo e novas formas de representação de interesse na agricultura: uma abordagem teórica*. Brasília: in Revista de Economia e Sociologia Rural, SOBER, out./dez., 1998. vol. 36, nº 4, pp. 9 – 37.

SAES, Maria Sylvia M. & FARINA, Elizabeth M. M. Q. *O agribusiness do café no Brasil*. São Paulo: Milkbizz, 1999.

VILLA VERDE, Carlos M. *Gastos Governamentais Voltados para a Melhoria da Produtividade e Competitividade da Agricultura*. Brasília: IPEA, dezembro de 1997. 30 p. Texto para discussão nº 531.

ZYLBERSZTAJN, Décio. *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*. São Paulo: Tese de livre docência: FEA/USP, 1995.