

# A VALORIZAÇÃO DO CAFÉ E SEU AMARGO LEGADO

Edmar Bacha\*

03/12/2019

No início do século XX, Brasil era café e café era Brasil – e foi aí que teve início a política de valorização do produto, com o Acordo de Taubaté de 1906. Quase no final do século, a Federação Brasileira dos Exportadores de Café declararia que o Brasil não mais dependia do café e que o mundo não mais dependia do café brasileiro – e foi aí, em 1990, que se fechou o Instituto Brasileiro do Café (IBC).

No entremeio, decorreram quase cem anos da história econômica do país marcados pela ascensão, auge e declínio da política de valorização do café, o mais importante marco de política econômica continuada de nossa história, responsável pela introdução do verbo *valorize* e do substantivo *valorization* na língua inglesa. Como diz o Merriam-Webster's (1998, p. 1305), em tradução livre: “*valorize* vt ... [Pg. valorizar...] (ca. 1906): aumentar ou tentar aumentar o preço, valor ou status de, por uma ação organizada e geralmente governamental <usando subsídios para valorizar o café> -- *valorization*, s.” A palavra subsídio deve ser entendida em sentido amplo, pois a valorização do café tradicionalmente consistiu na compra e estocagem pelo governo dos chamados excedentes da produção, a preços predeterminados, usando para tal propósito uma combinação de impostos, empréstimos externos e financiamentos governamentais.

Em 1992, escrevi uma monografia sobre o papel histórico do café na economia brasileira (Bacha, 1992 [2012]). A monografia trata da expansão da produção do café desde o século XIX, mas enfatiza a política de valorização do produto iniciada em 1906. Ela detalha a evolução dessa política ao longo do século XX, até sua extinção, em 1990, no governo de Collor.

O texto propõe inicialmente uma reavaliação do comportamento dos preços do café no século XIX. Mostra que houve um desequilíbrio fundamental entre o rápido crescimento da demanda mundial e o lento crescimento da oferta que fez com que o preço real do café tivesse uma tendência de aumento secular, de meados da década de 1840 até o final da década de 1980. Contrariando a literatura pré-existente (Delfim Neto (1959 [1979, p. 28]), a monografia argumenta que não foi o

salto dos preços nominais provocado pelo Encilhamento, mas sim a tendência de aumento secular dos preços reais (ainda que entremeada por acentuadas variações cíclicas) que gerou uma superprodução de café no Brasil no início da década de 1890.

A superprodução, por sua vez, fez os preços do café baixarem muito ao longo daquela década. A valorização do café foi a resposta a essa baixa, em um contexto em que o Brasil respondia por 70% das exportações mundiais. Introduzida em 1906, manteve-se como uma característica da política brasileira do café até 1990. Ao Acordo de Taubaté se sucederam a segunda e a terceira valorizações, respectivamente em 1917 e 1921. Em 1924, a valorização se tornou “permanente” com a criação do Instituto Paulista para a Defesa Permanente do Café.

Essa política, entretanto, não resistiu à debacle de preços causada pela crise mundial de 1929, sendo substituída pela queima de 80 milhões de sacas de café pelo Departamento Nacional do Café, criado por Getúlio Vargas em 1933. Durante a 2ª. Guerra, os preços do café foram congelados em níveis atrativos pelos EUA, e depois elevaram-se mais ainda com o boom mundial associado à Guerra da Coreia. Quando os preços começaram a cair, Vargas, novamente no poder, retomou a valorização com a criação do IBC, que passou a regular o mercado interno e o externo, neste caso através de sucessivos Acordos Internacionais. Combatida por Delfim Netto por causa das perdas de mercado para os concorrentes, a valorização ainda deu um último suspiro no governo Geisel. Acabou, finalmente, no governo Collor, com a extinção do IBC e a suspensão das cláusulas econômicas do Acordo Internacional do Café.

A monografia argui que, graças à política de valorização o café conseguiu escapar da tese de Prebisch (1950) sobre a tendência secular ao declínio dos preços relativos dos produtos primários. Enquanto os preços reais de todas as outras *commodities* tenderam a reduzir-se secularmente, isso não ocorreu com os do café. A monografia indica o fato notável que a relação entre os preços do café e um índice dos preços das *commodities* triplicou ao longo do século XX.

Apesar disso, a avaliação da monografia sobre a política de valorização do café é bastante negativa. Por causa da valorização, o café se manteve como o produto de exportação dominante do país por mais um século, mesmo com o Brasil progressivamente perdendo sua participação no mercado mundial para outros produtores. De 70% no início do século, a participação do país caiu para 20% ao final da política de valorização.

No entremeio, outros produtos locais além do café tinham enorme dificuldade de competir nos mercados estrangeiros: o preço em dólares do café era muito atrativo e a taxa de câmbio se mantinha sobrevalorizada. Em consequência, ocorreu uma redução dramática da participação das exportações no PIB, à medida que a parcela do Brasil no mercado mundial do café diminuía e os setores domésticos que não participavam do comércio exterior se expandiam. A parcela das exportações no PIB diminuiu de 20,6% em 1906, quando a valorização do café foi introduzida, para apenas 3,3% em 1964, quando o café finalmente perdeu sua posição dominante nas exportações brasileiras.

Paradoxalmente, uma política que supostamente se destinava a maximizar a receita a curto prazo das exportações de café, no médio prazo resultou numa crônica escassez de divisas pela redução da participação das exportações no PIB. Essa escassez de divisas teve como contrapartida a chamada política do similar nacional. Significava essencialmente que produtos com similar nacional não eram importados. Por outro lado, esses similares nacionais não conseguiam ser exportados devido a seus altos preços – eram “gravosos” na linguagem daquele tempo. Gerou-se, assim, uma indústria voltada quase que exclusivamente para o abastecimento do mercado interno.

Ao mesmo tempo, as divisas geradas pela exportação de café foram reservadas para as necessidades de insumos e bens de capital importados da indústria. Durante um longo período, essa reserva foi garantida por controles quantitativos, pelo licenciamento das importações. Mais tarde, prevaleceu um sistema de câmbios múltiplos, favorecendo as importações chamadas de “essenciais”. E, enfim, por tarifas elevadas às importações, das quais se isentam bens de capital, de informática e de telecomunicações sem similar nacional.

Em nível ideológico, havia uma hostilidade permanente entre a elite rural reclamando contra uma indústria “artificial” (que não usava insumos nacionais) e a elite urbana clamando que a proteção era necessária para industrializar o país. Mas as elites se aliavam na defesa de uma taxa de câmbio apreciada que resultava da elevação dos preços em dólares do café e que reduzia os custos dos insumos importados pela indústria. Essa postura foi apoiada por sucessivos governos federais, que tradicionalmente usaram o câmbio como um âncora para os preços internos.

Como observa Marcelo de Paiva Abreu (Abreu, 2018, p. 332):

*“Essa peculiar política de proteção se encaixa bem no que é agora a visão dominante sobre as origens da industrialização brasileira. As interpretações que enfatizavam o conflito...têm sido substituídas por outras que enfatizam os vínculos estreitos entre os interesses cafeeiros e os interesses industriais. A indústria foi, principalmente, consequência da diversificação de portfólio pelos cafeicultores”.*

Desenvolveu-se então uma aliança implícita entre os interesses dos cafeicultores e os dos industriais, a qual derrotou a tentativa do ministro da fazenda, José Maria Whitaker, em 1954, de acabar com a política de valorização do café e o sistema de taxas múltiplas de câmbio, introduzindo um câmbio unificado flutuante. Essa foi a derrota de uma visão de crescimento econômico apoiado na diversificação das exportações e o triunfo da visão oposta, que se tornou explícita no mandato do presidente Kubitschek, de aprofundar o processo de substituição de importações, mantendo a supremacia do café nas exportações brasileiras.

A supremacia do café deixou de existir a partir de meados da década de 1960, quando, às custas de fortes subsídios, as exportações industriais ganharam fôlego. Esses subsídios, entretanto, se tornaram ilegais com a assinatura pelo Brasil do Código de Subsídios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)<sup>2</sup>. A subsequente ascensão da China no comércio mundial reduziu os preços dos produtos manufaturados e elevou os preços das *commodities*, gerando a chamada reprimarização das exportações brasileiras<sup>3</sup>.

Hoje em dia, outras *commodities* ganharam importância na pauta de exportação e o Brasil não mais depende do café. Mas o setor industrial em processo de encolhimento se mantém voltado para dentro, incapaz de concorrer nos mercados externos.

Além da introversão da indústria, a política de valorização do café também esteve associada a uma extraordinária concentração do poder econômico no Estado de São Paulo, em detrimento dos demais estados da federação. Pois tanto o café valorizado quanto a indústria protegida tiveram esse Estado, cujas instituições dominavam, como seu habitat natural.

Amargo, de fato, foi o legado da política de valorização do café.

## Notas

<sup>1</sup> Em Bacha (1968 [1976]), arguo que a política de preços do café do governo brasileiro, ao menos após a 2ª. Guerra, embutia um compromisso entre o objetivo de maximizar as receitas de exportação do café e o de minimizar os gastos orçamentários com a compra dos excedentes da produção sobre a exportação de café.

<sup>2</sup> Abreu, op. cit. p. 333.

<sup>3</sup> Sobre o tema, cf. Bacha e de Bolle, 2013.

## Referências

ABREU, MARCELO P. Obsessão autárquica: visão a longo prazo do Brasil na economia mundial. In: José Carlos de Carvalho et al. (orgs.). *De Belíndia ao Real. Civilização Brasileira*, 2018. p. 327-341.

BACHA, EDMAR. A política cafeeira do Brasil, 1952/1967. *Dados* n. 5, 1968. p. 144-61. Reproduzido com correções in: *Mitos de uma Década*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 137-58.

\_\_\_\_\_. Política brasileira de café: uma avaliação centenária. In: Edmar Bacha e Robert Greenhill. *150 Anos de Café*. Rio de Janeiro: Salamandra Consultoria Editorial S.A./Marcellino Martins & E. Johnston, 1992. p. 13-133. Reeditado com revisões em Edmar Bacha, *Belíndia 2.0*. Civilização Brasileira, 2012. p. 305-408.

\_\_\_\_\_. e MONICA DE BOLLE (orgs.). *O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em Debate*. Civilização Brasileira, 2013.

DELFINETTO, A. *O Problema do Café no Brasil*. Boletim n. 5. São Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, 1959. Reproduzido pela Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro), 1979.

PREBISCH, R. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Nova York: Nações Unidas, 1950.

MERRIAM-WEBSTER'S Collegiate Dictionary – 10ª. ed. Springfield, MA: Merriam-Webster, Inc., 1998.

*RESUMO* – O texto atualiza temas de monografia do autor sobre a política de valorização do café, considerada o mais importante marco de política econômica continuada de nossa história republicana. Argui que essa política, ao valorizar o câmbio e expulsar da pauta de exportações outros produtos que não o café, foi a responsável por uma escassez crônica de divisas ao longo de nosso processo de industrialização. Sua contrapartida foi a política do similar nacional, que barrou as importações de bens concorrentes com a produção nacional, e reservou as divisas do café para os bens de capital e insumos importados pela indústria voltada para o mercado interno. Além da introversão da indústria, a política de valorização do café esteve associada a uma extraordinária concentração do poder econômico no Estado de São Paulo.

*PALAVRAS-CHAVE: Café, Valorização, Exportações, Industrialização.*

*ABSTRACT* - The text updates themes of the author's monograph on the coffee valorization policy, considered the most important mark of continued economic policy in Brazil's Republican history. It argues that this policy, by overvaluing the exchange rate and expelling from the export bill other products than coffee, was responsible for a chronic shortage of foreign exchange throughout our industrialization process. Its counterpart was the policy of the national similar, which barred imports of goods competing with domestic production, and reserved the foreign exchange produced by coffee for capital goods and inputs imported by the domestic-oriented industry. In addition to the introversion of the industry, the coffee valorization policy was associated with an extraordinary concentration of economic power in the state of São Paulo.

*KEYWORDS: Coffee, Valorization, Exports, Industrialization*

*Edmar Bacha* é membro das Academias Brasileiras de Ciências e de Letras. Diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças. @ - [ebacha@iepecdg.com.br](mailto:ebacha@iepecdg.com.br).

\*Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças. Rio de Janeiro / Rio de Janeiro, Brasil.