

O Convenio Internacional do Café*.

Celso Lafer

SUMÁRIO: 1. *Modalidades de intervenção no mercado internacional do café.* 2. *Origens dos acordos intergovernamentais de produtos primários e suas atuais relações com o GATT.* 3. *Antecedentes do Convênio Internacional do Café de 1962.* 4. *Objetivos e estrutura do Convênio Internacional do Café de 1962 e 1968.* 5. *Normas que tratam das medidas de curto prazo: o mecanismo de quotas e suas exceções.* 6. *Normas que tratam das medidas de curto prazo: os sistemas de controles.* 7. *Normas que tratam de medidas de longo prazo sobre:*

(a) *Superprodução (controles de produção, política de estoques e Fundo de Diversificação do Café)*

(b) *Subconsumo (promoção do café e remoção dos obstáculos ao seu consumo.*

8. *O poder decisório na Organização Internacional do Café (problema do voto) e a aplicação das medidas de curto e longo prazo.* 9. *A controvérsia entre os EUA e o Brasil sobre o café solúvel.* 10. *Conclusões preliminares.*

1. O café, que depois do petróleo é atualmente um dos principais produtos básicos do comércio internacional,

* Este estudo é uma versão revista, em dezembro de 1972, do trabalho apresentado na 3.^a Reunião do Grupo Interamericano de Estudos Jurídicos da Carnegie Endowment for International Peace, realizada em setembro de 1972 na Venezuela. Apesar de sua autonomia enquanto estudo, convém dizer que ele se insere numa pesquisa mais ampla do Grupo sobre Direito Internacional Econômico, cujos primeiros resultados foram publicados no volume organizado por FRANCISCO

não foi uma mercadoria que neste século permaneceu apenas sob império das leis da economia de mercado. Pelo contrário, a história do comércio internacional do café, no Século XX, é fundamentalmente a história de diversas modalidades de intervenção e controle deste produto no mercado internacional. Estas modalidades incluem: (i) *intervenção unilateral* de um país para estabilizar o preço internacional do café, da qual o exemplo relevante é a do Brasil — iniciada em 1906 com o Convênio de Taubaté e continuada com intermitências nas décadas subseqüentes. Basicamente, o mecanismo de intervenção unilateral do Brasil se resumia no controle da oferta de café no mercado internacional e o seu relativo sucesso a curto prazo redundou, a longo prazo, no crescimento da produção e exportação de café no resto do mundo. Esta situação fez com que o Brasil perdesse a sua capacidade monopolística de manobrar o mercado internacional amortecendo, conseqüentemente, as suas possibilidades de intervenção unilateral¹; (ii) *acordos regionais entre produtores e consumidores* como o *Convênio Interamericano do Café*, firmado em Washington a 28 de novembro de 1940, pelo qual os Estados Unidos estabeleceram para os países latino-americanos um regime de quotas básicas anuais de exportação. Este acordo, que foi provocado pelas circunstâncias da guerra — desaparecimento do mercado europeu para os países latino-americanos e conseqüente desproporção entre

ORREGO Y VICUÑA — *América Latina y la Cláusula de la Nación más Favorecida* (Santiago de Chile; Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1972).

1. Cf. ANTONIO DELFIM NETTO, *O Problema do Café no Brasil* (2.º imp.), S. Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas — Universidade de S. Paulo, 1966; RONALDO COSTA, *Esforços Intergovernamentais de Ordenamento do Mercado Internacional do Café*, in Instituto Brasileiro do Café, *Curso de Economia Cafeeira*, tomo II, 1962, pp. 562-574; SÉRGIO ARMANDO FRAZÃO, in *United Nations Coffee Conference 1962 — Summary of Proceedings*, N. York: United Nations (E/Conf. 42/8) 1962, pp. 40-42.

produção e consumo, interesses políticos de segurança dos EUA na ocasião, que aconselharam um acordo com a América Latina — apesar dos seus aspectos positivos trouxe dificuldades para os países produtores em função da rigidez do preço-teto para o café imposto pelos EUA e que vigorou de 1942 a 1946²; (iii) *acordos entre produtores*, como o Acordo da Cidade do México, de outubro de 1957, entre o Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México e Nicarágua, que fixou quotas de exportação; Convênio Latino-Americano do Café, de outubro de 1958, do qual faziam parte 15 países e que estabeleceu o princípio da retenção; Acordo Internacional do Café, de outubro de 1959, que foi um acordo de curto prazo que abrangia, além dos signatários do Convênio Latino-Americano, os então territórios africanos da França e de Portugal e, posteriormente, Quênia, Tanganica e Uganda quando a Grã-Bretanha assinou o convênio, que fora prorrogado, por estes territórios. Estes acordos entre produtores, cujo escopo foi-se ampliando, pois a partir de 1959 passaram a incluir territórios Internacionais do Café de 1962 constituem os antecedentes imediatos do convênio Internacional do Café de 1962 (3).

Este rápido elenco de algumas modalidades de intervencionismo econômico no mercado internacional de café

2. Cf. RONALDO COSTA, *Esforços Intergovernamentais de Ordenamento do Mercado Internacional do Café*, in *loc. cit.*, pp. 576-580.

3. Cf. RONALDO COSTA, *Esforços Intergovernamentais de Ordenamento do Mercado Internacional do Café*, in *loc. cit.*, pp. 601-611; MARCOS CAMACHO DE VICENZI, *Café* in *Revista Brasileira de Política Internacional* (Ano XIII, n.º 51/52, set/dez., 1970, n.º sobre produtos de base), pp. 77-79; STANLEY P. HAAR, *US-Brazilian Relations and the International Coffee Agreement*, The American University, Washington D. C., May 17, 1971 (unpublished paper); *Organização Internacional do Café, Informações Básicas sobre a Organização Internacional do Café*, Londres, março/1971, pp. 5-6; Brasil, *Ministério das Relações Exteriores, Gestão do Ministro Lafer na Pasta das Relações Exteriores* (de 4/agosto/1959 a 31/janeiro/1961), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 40-43.

registra a percepção de uma instabilidade da economia cafeeira mundial onde o equilíbrio entre oferta e procura, a preços razoáveis para produtores e consumidores, não seria obtido pelos mecanismos de livre concorrência. Basicamente, esta percepção da economia do café salienta problemas de instabilidade a curto prazo dos preços de mercado e problemas a longo prazo de superprodução, em função daquilo que o mercado seria capaz de absorver a preços adequados⁴. É por esta razão que normalmente não se cogitou de aplicar ao café soluções do tipo da cláusula de nação mais favorecida, como as contidas no sistema do GATT, que partem do pressuposto que a liberação do comércio traz um adequado equilíbrio entre oferta e procura.

2. O Acordo Internacional do Café, que será objeto deste trabalho, é um acordo intergovernamental sobre um produto primário. Estes acordos tiveram a sua origem na Conferência Econômica Mundial de 1927, realizada em Genebra, e foram a seguir considerados em diversas conferências internacionais realizadas durante a década de 30, quando a depressão econômica mundial e a fricção econômica internacional trouxeram tanto grandes flutuações de preços dos produtos de base quanto o acúmulo de estoques gravosos. Basicamente, existem três modalidades originais de acordos deste tipo, que admitem por sua vez combinações: (i) *estoques reguladores* (“buffer stocks”), onde os excedentes temporários são retirados do mercado através de um mecanismo financiado de estoques que permite que o mercado opere livremente apenas dentro de dois limites pré-estabelecidos — o preço máximo e o preço mínimo; (ii) *acordos multilaterais de compra e venda*, que se efetivam quando os preços ultrapassam limites máximos ou

4. RICHARD B. BILDER, *The International Coffee Agreement: A Case History in Negotiation, Law and Contemporary Problems*, vol. 28 (Spring/1963), p. 333.

mínimos prefixados, e (iii) *acordos de quotas*, que estabelecem, através de quotas, limitações físicas a exportações⁵.

Na década de 40, no segundo após-guerra, estes acordos vieram novamente à baila quando as propostas para a criação da Internacional Trade Organization — I.T.O. — contemplaram acordos intergovernamentais para produtos primários. Naquele contexto, a discussão e a análise destes tipos de acordo foram uma tentativa de conciliar os interesses, sobretudo norte-americanos, que visavam naquela ocasião simultaneamente uma liberação dos entraves ao comércio internacional com uma política protecionista para produtos agrícolas. Neste sentido, o capítulo VI da *Carta de Havana* (artigos 55 a 70), que regulamentava o assunto, constituía uma exceção à política comercial preconizada pela I.T.O. e chancelada posteriormente pelo GATT. Pode-se mesmo dizer que os acordos sobre produtos primários seriam incongruentes com uma visão tradicional do sistema do GATT — pré-parte IV — que os encararia como uma espécie de cartelização de um segmento da economia onde os vendedores restringiriam as vendas para elevar o preço de mercado do produto⁶.

5. Cf. ANTONIO DELFIM NETTO, *O Problema do Café no Brasil*, cit., pp. 313-328; OCTAVIO AUGUSTO DIAS CARNEIRO, *Desenvolvimento Econômico e Comércio Internacional de Produtos de Base*, — *Curso de Economia Cafeeira*, tomo II, cit., pp. 452-458; RONALDO COSTA, *Mercado Internacional de Produtos de Base — Principais Linhas de Ação do Brasil*, *Revista Brasileira de Política Internacional* (ano XIII, n.º 51/52, set/dez., 1970, n.º sobre produtos de base), p. 13; HARRY G. JOHNSON, *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, London: Allen and Unwin, 1967, cap. V; MAURO MOTTINHO MALTA e JOÃO FRANCISCO A. MILANEZ NETTO, *Os Acordos de Produtos de Base — O Acordo Internacional do Café*, in *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*, julho/1969, ano XIII (APEC), pp. 199-214.

6. Cf. JOHN J. JACKSON, *World Trade and the Law of the GATT*, Indianapolis: The Bobbs Merrill Co., 1969, pp. 722-724; — KENNETH W. DAM, *The GATT — Law and International Economic Organization*, Chicago: The University of Chicago Press, 1970, pp. 245-246; US

O insucesso da I.T.O. não trouxe, no entanto, a desuetude da regulamentação da *Carta de Havana* a respeito dos acordos sobre produtos primários. O Conselho Econômico e Social da ONU criou em 1947 um comitê provisório para a coordenação de acordos sobre produtos primários, cujo objetivo era facilitar as consultas intergovernamentais sobre problemas referentes a produtos primários. Os acordos realizados sob o patrocínio deste comitê seguiriam os princípios estabelecidos pela *Carta de Havana*, mesmo depois de seu malogro, e não constituiriam uma violação de obrigações assumidas no GATT, que contempla expressamente esta exceção no seu artigo XX, § H e respectiva nota interpretativa⁷.

3. Em 1954, na Reunião dos Ministros de Finanças e Economia do C.I.E.S., em Quitandinha — Brasil, foi proposta pela primeira vez a criação de um *Convênio Internacional do Café* que incluísse tanto países produtores quanto importadores. Posteriormente a esta proposta e aos estudos sobre ela desenvolvidos pela secretaria geral da O.E.A., foi criado, em 1958, o Grupo de Estudos sobre o Café (Coffe-Study Group), com sede em Washington e composto de vinte países produtores e consumidores. O grupo de Estudos sobre o Café se propunha a examinar os problemas de curto prazo do declínio dos preços do café e os problemas de longo prazo das tendências ao desequilíbrio da economia cafeeira. Do seu estudo resultaram propostas visando a criação de acordos internacionais sobre o café.

Congress Senate, Hearings before the Committee on Foreign Relations: International Coffee Agreement, 1962, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1963, pp. 62-63.

7. Cf. JOHN J. JACKSON, *World Trade and the Law of the GATT*, cit., pp. 722-723; RICHARD B. BILDER, *The International Coffee Agreement: A Case History in Negotiation*, in *loc. cit.*, pp. 341-342; *General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents*, vol. IV — text of the General Agreement 1969, Genève, 1969.

Entre as medidas sugeridas, que foram postas em execução, se encontram o já mencionado *Acordo Internacional do Café*, de outubro de 1959, que era um acordo entre produtores, de curto prazo, que foi prorrogado em setembro de 1960. Esta experiência reforçou a convicção dos membros do “Coffee-Study Group” que os problemas da economia cafeeira internacional só poderiam ser encaminhados através de um acordo global, que incluísse tanto produtores quanto consumidores e que contivesse medidas relacionadas com alguns problemas de longo prazo como a superprodução e o subconsumo. A posse do Presidente Kennedy abriu a possibilidade dos EUA estudarem o seu ingresso e adesão a um acordo deste tipo — perspectiva levantada no discurso sobre a Aliança para o Progresso (março de 1961) e confirmada na Conferência de Punta del Este, de agosto de 1961 — e o “Coffee-Study Group”, cuja composição se fora ampliando, começou a preparar em setembro de 1961 minutas para um acordo de longo prazo. Com base nestes estudos e minutas, o “Coffee-Study Group”, em março de 1962, solicitou ao secretário-geral da ONU que convocasse uma conferência para tratar do assunto. Esta solicitação foi encaminhada, nos termos das resoluções 296 (XI), 373 (XIII) e 557F (XVIII) do Conselho Econômico e Social ao já mencionado Comitê Provisório para a Coordenação de Acordos sobre Produtos Primários, o que a subordinou às regras da Carta de Havana sobre o assunto. Estas implicavam, entre outras coisas, na igualdade de participação de países produtores e consumidores e na necessidade de revisão periódica de um acordo aprovado. O patrocínio da ONU a esta conferência, que se realizou em N. York de 9 de julho a 25 de agosto e no dia 28 de setembro de 1962, deu a ela um caráter global e dela resultou o Acordo Internacional do Café de 1962⁸.

8. Cf. RICHARD B. BILDER, *The International Coffee Agreement: A Case History in Negotiation*, in *loc. cit.*, pp. 336-344; MARCOS CAMACHO DE VICENZI, *Café*, in *loc. cit.*, pp. 77-79, *United Nations*,

4. O *Convênio Internacional do Café* de 1962 passou a ter vigência provisória no dia 1.º de julho de 1963, quando foram preenchidos os requisitos do seu artigo 61. Entrou definitivamente em vigor no dia 31 de dezembro de 1963, quando foram cumpridos os requisitos do seu artigo 64. O Convênio de 1962 chegou a ter 67 membros: 42 exportadores e 25 importadores, que representavam 99,8% das exportações mundiais de café e 96,2% das importações. O Convênio, nos termos do seu artigo 71, foi renegociado em 1967 e desta renegociação surgiu o Convênio Internacional do Café de 1968, que, nos termos do seu artigo 72, é uma continuação do Convênio Internacional do Café de 1962. O Convênio de 1968 deverá permanecer em vigor até 30 de setembro de 1973, podendo ser prorrogado, renegociado ou terminado (artigo 69, §§ 1.º, 2.º e 3.º)⁹. O Convênio de 1968 tem 41 membros exportadores e 22 membros importadores¹⁰, e convém repetir que o café é, depois do petróleo, o principal produto básico do comércio internacional, atingindo as transações anuais com este produto valor superior a US\$ 2 bilhões. Ele é fonte de trabalho de 20 milhões de pessoas em 50 países produtores e fonte de 40% ou mais das receitas de divisas estrangeiras de 6 países latino-americanos e 5 africanos. Além disso, o café é o produto básico que reflete mais nitidamente a divisão do mundo em dois grupos econômicos, pois os países produtores podem em geral ser classificados como países em desenvolvimento, ao passo que os importadores situam-se na categoria de países desenvolvidos¹¹. Estas rápidas observações sobre a dimensão do universo econômico abrangido pelo Convênio

United Nations Coffee Conference, 1962 — Summary of Proceedings, cit., p.1.

9. Cf. JOSÉ LUIZ MENDOZA, *Derecho Internacional del Café*, — Guatemala: 1970, pp. 15-21, 199-217.

10. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO CAFÉ, *Informações Básicas sobre a Organização Internacional do Café*, Londres: março de 1971, *cit.*

11. *Idem*, *ibidem*.

Internacional do Café entreabrem o peso dos interesses por ele regulados e permitem que se diga que o Convênio constitui, antes de mais nada, um esforço de composição de muitas pretensões e conveniências, tendo como finalidade a cooperação internacional para atingir os seguintes objetivos, mencionados no seu artigo 1.º:

- “(1) Alcançar um equilíbrio razoável entre a oferta e a procura de café, em bases que assegurem fornecimentos adequados aos consumidores e mercados para o café, a preços equitativos, aos produtores, e que resultem, a longo prazo, no equilíbrio entre a produção e o consumo;
- “(2) Minorar as sérias dificuldades acusadas por onerosos excedentes e excessivas flutuações dos preços do café, prejudiciais tanto a produtores como a consumidores;
- “(3) Contribuir para o desenvolvimento dos recursos produtivos e para elevar e manter os níveis de emprego e de renda nos países membros, estimulando, desse modo, a obtenção de salários justos, padrões de vida mais elevados e melhores condições de trabalho;
- “(4) Ajudar a elevar o poder aquisitivo dos países produtores de café pela manutenção dos preços em níveis equitativos e pelo incremento do consumo;
- “(5) Estimular o consumo do café por todos os meios possíveis; e
- “(6) Em geral, reconhecendo a relação entre comércio de café e a estabilidade econômica dos mercados de produtos industriais, incentivar a cooperação internacional com respeito aos problemas mundiais do café.”

Para alcançar estes objetivos, o Convênio Internacional do Café foi estruturado em torno de algumas características básicas, entre as quais cabe mencionar: um sistema de quotas de exportação e um sistema de certificados de origem e de reexportação e outros mecanismos de controle para fiscalizar o cumprimento das quotas. Quotas e seus controles compõem um elenco de medidas configuradas para atender os problemas a curto prazo da economia cafeeira. Elas são complementadas por medidas que visam cuidar dos problemas a longo prazo da economia do café, regulamentados por normas que tratam de controles de produção, política de estoques, fundo de diversificação do café, promoção do consumo do café e remoção dos obstáculos ao seu consumo. Para garantir institucionalmente a aplicação das medidas de curto e longo prazo, foi criada uma organização internacional incumbida de zelar pelo funcionamento do Convênio que as estabeleceu¹². Estas características básicas têm entre si uma conexão lógica muito grande e as soluções jurídico-institucionais delas resultantes, detalhadas no Convênio e efetivadas ou não pelo seu funcionamento, foram alcançadas através de negociações onde se procurou conciliar diversos interesses. Estes interesses foram e são muitas vezes conflitantes, razão pela qual o esforço de cooperação internacional, contido no esquema de um acordo, no qual são partes a esmagadora maioria dos países importadores e exportadores de café, e que regula a economia mundial deste produto, comporta elementos ponderáveis de tensão. É por esta razão que se procurará, na análise do assunto, salientar a simultaneidade dos elementos de conflito e cooperação, inerentes a uma regulamentação jurídica deste tipo, pois esta perspec-

12. Cf. US CONGRESS SENATE, *Hearings before the Committee on Foreign Relations: International Coffee Agreement — 1962*, cit., p. 44; ALEXANDRE F. BELTRÃO, *O Convênio Internacional do Café*, resumo da palestra proferida pelo Dr. ALEXANDRE FONTANA BELTRÃO, Diretor-Executivo da Organização Internacional do Café no Simpósio sobre Comercialização do Café, S. Paulo: setembro/1971, pp. 2-8.

tiva parece ser a mais fecunda para se ajuizar da positividade do Convênio, isto é, na terminologia de MIGUEL REALE, da correlação entre a sua vigência — entendida como sua estrutura lógico-normativa — e a sua eficácia — entendida com a capacidade da estrutura lógico-normativa de atuar sobre a realidade social dentro da qual se insere. De fato, e sobretudo no campo do Direito Internacional — onde a positividade de qualquer regulamentação jurídica depende fundamentalmente de consenso, em virtude da multiplicidade dos centros de poder — esta perspectiva é indispensável, pois os contraditórios (conflito e cooperação) não se anulam mas permanecem e, permanecendo, explicam na sua tensão dialética a interpretação que se deve dar ao direito em vigor. Acrescente-se também a utilidade desta orientação não só para se sentir as tendências futuras, neste momento de debates sobre a renegociação do Convênio, como também para se aferir em que medida os acordos internacionais deste tipo constituem uma alternativa real às inconveniências da cláusula de nação mais favorecida previstas em sistemas tipo GATT¹³.

5. A primeira decisão importante, na conferência que levou ao Convênio Internacional do Café de 1962, foi aquela que definiu o tipo de acordo de produto primário a ser adotado. Esta decisão foi relativamente fácil e não requereu grandes negociações, pois a escolha de um sistema de quotas pareceu a todos o mais adequado. De fato, esta solução se impôs não só porque os antecedentes da cooperação internacional em matéria de café tinham sido deste tipo como também porque a experiência anterior havia mostrado a operacionalidade de um sistema de quotas. Em verdade, praticamente não se pensou num acordo multi-

13. Cf. MIGUEL REALE, *Filosofia do Direito* (4.^a ed.), S. Paulo: Saraiva, 1965, e *O Direito como Experiência*, S. Paulo: Saraiva, 1968; sobre os problemas da cláusula, cf. FRANCISCO ORREGO Y VICUÑA, ed., *América Latina y la Cláusula de la Nación más Favorecida*, Santiago de Chile: Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1972, passim.

lateral de compra e venda, que não seria adequado para um produto cujos problemas são a tendência à superprodução e a preços declinantes, nem se cogitou longamente de estoques reguladores que teriam requerido, para poder funcionar, enormes recursos financeiros em virtude das quantidades de estoques de café existentes na ocasião¹⁴. De mais a mais, a análise econômica parece demonstrar que, para o caso do café, estes dois tipos de acordo não têm efeitos estabilizadores a longo prazo¹⁵, o que, portanto, não os tornaria instrumentos hábeis para a consecução de um dos objetivos almejados pelo Convênio. Porém, se a opção por um acordo de quotas foi fácil, a fixação da quota global e a sua distribuição entre os países produtores foi difícil. No que diz respeito à quota global havia, por um lado, o interesse dos países importadores em quotas amplas, para evitar uma alta de preços, e por outro o interesse dos países exportadores em quotas mais reduzidas, para evitar uma queda de preços. Entretanto, se os países produtores tinham todos um interesse coincidente numa quota global ajustada realisticamente — que afinal resultou da concordância em torno da projeção estatística da demanda de café nos 5 anos subseqüentes a 1962 — a distribuição entre eles desta quota global foi motivo de conflito. Neste sentido, na conferência que levou ao Convênio de 1962, formaram-se duas posições: (i) a dos produtores tradicionais — basicamente os latino-americanos — que entendiam que o critério para o rateio da quota global deveria ser a possibilidade de oferta existente e a participação histórica no mercado e (ii) a dos novos produtores — basicamente os africanos — que entendiam que as quotas deveriam ser fixadas de acordo com a produção potencial e reajustadas em função da demanda por diferentes

14. RICHARD B. BILDER, *The International Coffee Agreement: A Case History in Negotiation*, in *loc. cit.*, p. 355.

15. Cf. ANTONIO DELFIM NETTO, *O Problema do Café no Brasil*, *cit.*, pp. 318-324.

tipos de café, convencidos como estavam de que a preferência dos consumidores haveria de favorecê-los. Afinal se chegou a um acordo pelo qual o rateio da quota global se faria alternativamente, ou pela escolha da média de produção exportável de cada país nos anos cafeeiros de 1961-1962 ou 1962-1963, ou ainda pela média dos 4 anos cafeeiros de 1959-1960 até 1962-1963. Esta solução favoreceu o ponto de vista dos países latino-americanos no critério para o rateio das quotas, mas estes tiveram, em compensação, que suportar o sacrifício de reter parte de sua produção exportável em função das dimensões da quota global estipulada pelo Convênio. Com isto se chegou ao Anexo "A" do Convênio de 1962, pelo qual foram rateados por países membros a quota básica total de 45.587.183 sacas de café. O Convênio de 1962 estabelecia no seu artigo 28 § 2.º que em 1965 far-se-ia uma revisão das quotas básicas estabelecidas no Anexo "A". Esta revisão foi impossível na vigência do Convênio de 1962 mas os países prejudicados foram contemplados com autorizações especiais. Os estudos levados a cabo nesta ocasião serviram no entanto de base, na difícil negociação do acordo, para o novo Anexo "A" do Convênio de 1968. O novo Anexo "A" ampliou, em função do aumento do consumo mundial, a quota básica global para 55.041.000 sacas de café, e modificou, geralmente para mais, as quotas individuais. Nele também se estabeleceu, com fundamento no artigo 31 (1) do Convênio de 1968, que os países cuja média de exportação nos últimos 3 anos não tivesse ultrapassado 100.000 sacas, não teriam quotas básicas de exportação, recebendo-as no entanto quando alcançassem estas 100.000 sacas através do aumento autorizado de 10% sobre a quota fixada na nota 1 do Anexo "A". Desta maneira, foram fixadas, tanto no Convênio de 1962 quanto no de 1968, as *quotas básicas de exportação*¹⁶.

16. Cf. RICHARD B. BILDER, *loc. cit.*, in *loc. cit.*, pp. 355-358; JOSÉ LUIZ MENDOZA, *Derecho Internacional del Café, cit.*, pp. 46-50,

Na sistemática do Convênio, as quotas básicas de exportação não constituem as quotas de exportação efetivamente concedidas anualmente a cada país. A função das quotas básicas é determinar a participação de cada membro na quota global de exportação fixada pelo Conselho (artigo 30, § 2.º), e é precisamente porque determinam o critério de rateio da quota global anual de exportação que a negociação e a renegociação das quotas básicas é sempre um dos elementos de tensão no Convênio. A quota global anual de exportação é estabelecida pelo Conselho, pelo menos 30 dias antes do início do ano cafeeiro, e resulta de uma estimativa do total das importações e das exportações mundiais para o ano cafeeiro seguinte e uma estimativa das exportações prováveis dos países não-membros. Com base nestas estimativas, o Conselho fixa para todos os membros exportadores as respectivas *quotas anuais de exportação*, que representam uma percentagem uniforme dos números indicados pelas *quotas básicas de exportação* (artigo 30, 1.º e 2.º). Fixadas as quotas anuais, o Conselho estabelece logo a seguir as *quotas trimestrais de exportação* de cada membro exportador, com o objetivo de manter durante todo o ano cafeeiro, em razoável equilíbrio, a oferta com a procura estimada. As quotas trimestrais representam, na medida do possível, 25 por cento da quota anual de exportação de cada membro durante o ano cafeeiro (artigo 32, §§ 1.º e 2.º). As quotas anuais e trimestrais podem ser reajustadas durante o ano cafeeiro se as condições do mercado assim o exigirem (artigos 33 e 35). Os mecanismos deste reajuste foram objeto de diversas controvérsias durante a vigência do Convênio de 1962. Atualmente, estão em vigor dois mecanismos de reajuste. O primeiro consiste em colocar em reserva um volume específico da quota global anual de exportação. Quando o preço do café no mercado internacional, calcula-

do através de uma fórmula que leva em conta os preços em N. York dos quatro principais grupos de café (arábicas suaves colombianos, outros arábicas suaves, arábicas não-lavados e robustas), atinge um nível prefixado, esta reserva é rateada proporcionalmente entre todos os membros exportadores de acordo com as respectivas quotas básicas. Da mesma maneira, quando o preço do café no mercado internacional, calculado da mesma forma, desce abaixo de um nível estabelecido, as quotas anuais ou trimestrais são reduzidas. Este mecanismo encontra apoio legal em resoluções tomadas por força do artigo 36 do Convênio. O segundo mecanismo é o assim chamado ajuste seletivo de quotas. Este mecanismo permite o reajuste individual de cada um dos quatro principais grupos de café, da seguinte maneira: anualmente são fixadas quatro faixas de preços correspondentes aos quatro principais grupos de café. Quando o preço de um grupo se situa acima do seu limite máximo ou abaixo de seu limite mínimo, os membros exportadores cujas quotas estão enquadradas nesse grupo têm as suas respectivas quotas, conforme o caso, reajustadas para mais ou para menos. Neste mecanismo, de acordo com o artigo 37, § 2.º do Convênio, as reduções de quotas não podem ser superiores a 5% da quota anual do membro exportador. Este mecanismo foi considerado ilegal durante a vigência do Convênio de 1962 por um Grupo Consultivo encarregado de examiná-lo numa perspectiva jurídica. O Grupo, consoante informe apresentado em 30 de novembro de 1965, entendia que o Convênio só admitia ajustes de quota “pro rata” e não contemplava ajustes seletivos. O Conselho, durante a vigência do Convênio de 1962 contornou estas dificuldades jurídicas através das resoluções 115 (viii) e 140 (x), introduzindo o sistema de ajustes seletivos, posteriormente contemplado no Convênio de 1968 no seu artigo 37, acima citado, que comporta, dentro de certos limites, o ajuste seletivo. É interessante, neste sentido, apontar que a opinião jurídica do Grupo Consultivo, correta do ponto de vista da estrutura lógico-normativa do

Convênio de 1962, não teve eficácia. Na realidade, ela pode ser assemelhada à jurisprudência do GATT que, conforme aponta HUDEK, não é constituída por sentenças mas compõe elementos a mais na negociação diplomática. Uma das razões econômicas desta negociação, neste caso, reside no fato que o café não é um produto homogêneo, situação essa que o desenvolvimento da indústria do café solúvel tornou mais evidente, pois o robusta é mais econômico do que os diversos tipos de arábicas no preparo do café industrializado. De uma libra de robusta se extrai meia libra de solúvel, ao passo que de uma libra de arábica se extrai um terço de libra de solúvel. Além desta maior capacidade de extração, que resulta das propriedades físico-químicas do robusta, cabe apontar que no processo “spray-dried” de fabricação do solúvel, que é um dos processos industriais utilizados, o resultado final acaba sendo praticamente o mesmo, seja qual for o tipo de café verde empregado como matéria-prima. Isto significa que os arábicas perdem a sua qualidade superior e os robusta a sua qualidade inferior, uniformizando-se o produto final que não registra diferenças de qualidade entre os vários tipos de café verde. Assim sendo, os africanos, produtores de robusta, pressionaram pela seletividade convencidos — com razão — que as tendências do mercado somadas a algumas manipulações e interesses dos consumidores, haveria de favorecer as suas respectivas posições relativas de maneira mais eficaz do que o mecanismo de reajuste “pro rata”. Os africanos foram vencidos numa primeira etapa quanto a este princípio, conforme foi visto quando se relatou o resultado das negociações sobre as quotas básicas, mas voltaram à carga, com o apoio dos importadores, quando propugnaram pelo estabelecimento do mecanismo de ajustes seletivos. Apesar da resistência dos produtores de suaves e da frieza do Brasil (arábicas não-lavados) — cujos pontos de vista encontraram apoio legal na opinião do Grupo Consultivo — conseguiram cancelar o seu ponto de vista durante a vi-

gência do Convênio de 1962, através das já citadas Resoluções 115 (xviii) e 140 (x), e, conforme foi visto, reconhecimento formal no Convênio de 1968, porém no contexto mais amplo de uma bem conduzida negociação global, que abrangeu também o fortalecimento do sistema de controles das quotas de exportação, bem como o movimento de café em regime de quotas. Pode-se, por isso mesmo, dizer que estamos diante de um bom exemplo de como operam os elementos de tensão entre conflito e cooperação, através do direito que, à semelhança do GATT, serve como elemento de negociação na dinâmica do funcionamento do Convênio do Café¹⁷.

O Convênio, com o objetivo de facilitar o incremento do consumo de café em regiões onde o seu consumo atual “per capita” é baixo mas que têm potencialidades de expansão, admite exportações, não-computáveis nas quotas, para alguns países (artigo 40). Estes países estão arrolados no Anexo “B” do Convênio e constituem um mercado isento de quotas que tem absorvido anualmente cerca de 4 milhões de sacas de café. Estas exportações não-debitadas a quotas, cujo volume total é anualmente estipulado pelo Conselho (artigo 40, § 2.º “a”), deram margem, durante a vigência do Convênio de 1962, a diversas irregularidades que foram contidas pelos mecanismos de controle, estipu-

17. Cf. sobre os assuntos tratados neste parágrafo: Organização Internacional do Café, *Informações Básicas sobre a Organização Internacional do Café*, cit., pp. 8-9; JOSÉ LUIZ MENDOZA, *Derecho Internacional del Café*, cit., pp. 50-67, pp. 76-94, p. 210; ROBERT E. HUDEK, *El Regimen Legal del GATT: Jurisprudencia Diplomática, Derecho de la Integración* n.º 8 (abril/1971), pp. 34-66; ARTHUR J. CORDELL *The Brazilian Soluble Coffee Problem: A Review*, *The Quarterly Review of Economics and Business*, vol. 9 n.º 1 (Spring/1949), pp. 30-31; ROBERTO B. M. MACEDO, *Introdução à Análise da Indústria Brasileira de Café Solúvel*, S. Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, USP, julho/1970 (versão preliminar para a discussão), pp. 14-15, 18, 40, 42 e passim.

lados pelo Convênio de 1968 e que serão analisadas no próximo item deste trabalho. Também não estão incluídas na sistemática das quotas as importações, por parte dos membros consumidores, de café oriundo de países produtores, que não são membros do Convênio. Estas importações, no entanto, estão limitadas para cada membro consumidor a uma quantidade que não exceda à média anual de suas importações de café, procedentes destes países produtores não-membros, durante os anos civis de 1960, 1961 e 1962 (artigo 45). O volume das importações de países não-membros representa menos de 1% dos fornecimentos mundiais¹⁸.

6. O Convênio Internacional do Café, sendo um acordo que se baseia em limitações físicas à exportação, estipuladas pelo sistema de quotas e suas exceções, que acabam de ser examinadas, requer e pressupõe para a eficácia de seu funcionamento um sistema correspondente de controles. Este sistema de controles deve poder assegurar rigorosa observância às disposições sobre quotas, propiciando também à Organização Internacional do Café, incumbida de zelar pelo funcionamento do Convênio, informações completas e em tempo hábil sobre todas as transações internacionais de café. O sistema de controles existente se apoia fundamentalmente nos *certificados de origem e reexportação*. Os mecanismos deste sistema de controles foram sendo aperfeiçoados durante a vigência do Convênio de 1962. Este aperfeiçoamento foi difícil, tendo dado margem a grandes tensões que se explicam em função da simultaneidade dos elementos de conflito e cooperação num acordo deste tipo. De fato, é evidente que numa perspectiva global o sucesso de um acordo de quotas depende da estrita observância das limitações físicas à exportação consensualmente estabelecidas. Ocorre, no entanto, que nem sempre

18. Cf. *Organização Internacional do Café, Informações Básicas sobre a Organização Internacional do Café, cit.*, pp. 9-10; JOSÉ LUIZ MENDOZA, *Derecho Internacional del Café, cit.*, pp. 94-105, p. 211.

o interesse global coincide com o interesse particular a curto prazo de um determinado membro. Membros exportadores, por exemplo, em função de pressões internas resultantes de excedentes de café e incapacitados para sustentar uma política de retenção de estoques, podem preferir, apesar da aplicação de eventuais penalidades, o alívio imediato de exportação acima das quotas estipuladas pela mecânica de funcionamento do Convênio. Durante a vigência do Convênio de 1962, isto aconteceu freqüentemente quando café aparentemente destinado a mercados não-sujeitos a quotas foi desviado para mercados tradicionais. Isto trazia como consequência uma diminuição de preços e das receitas cambiais dos demais membros exportadores, que desvirtuava os objetivos de cooperação almejados pelo Convênio. Por outro lado, e precisamente por causa dos possíveis conflitos entre produtores, o funcionamento e fiscalização de um sistema de controles requer a efetiva colaboração dos membros consumidores, que devem proibir a entrada de qualquer partida de café proveniente direta ou indiretamente dos membros exportadores que não obedeça às disposições substanciais e formais previstas no Convênio. Dai não só a conveniência como também a importância da participação, num acordo deste tipo, tanto dos países importadores quanto exportadores, conforme foi preconizado nos dispositivos da *Carta de Havana* e que, segundo já se viu, foram aplicados para o Convênio do Café. Ora, a colaboração dos países importadores é às vezes lenta, fato que ocorreu, por exemplo, com os EUA, onde constitucionalmente a implementação do sistema de controles requer a aprovação pelo Congresso de legislação complementar. Neste caso, o Congresso americano custou a elaborar esta legislação complementar, que só foi aprovada em 1965 e, além do mais, sujeitou-a a revisões periódicas. Tanto a aprovação quanto a revisão — que nem sempre coincidem com as renegociações do Convênio — deram oportunidade para que outros e variados interesses americanos, internos e ex-

ternos, acionassem, consoante a prática do pluralismo, grupos de pressão para no Congresso retardar ou mesmo obstruir o funcionamento dos sistemas de controles criados pelo Convênio. Entretanto, apesar dos elementos de conflito, como os acima mencionados e que abrangem tanto tensões entre os países produtores quanto entre estes e os países consumidores, os mecanismos de controle foram efetivamente aperfeiçoados. No momento, eles podem ser resumidos da seguinte maneira: todo embarque de café por um país que é membro exportador tem de ser acompanhado de um certificado de origem válido de acordo com a regulamentação fixada pelo Conselho e emitido por um órgão governamental ou não-governamental do país exportador, porém devidamente aprovado pela Organização Internacional do Café. Cópia dos certificados de origem que, após o embarque, é imediatamente enviada à Organização Internacional do Café (artigo 43, § 1.º). Um dos requisitos formais, para que estes certificados se revistam de valor, quando se trata de embarque para um mercado sob o regime de quotas, é que neles sejam afixados selos especiais fornecidos pela Organização. Estes selos representam um volume específico de café e são encaminhados trimestralmente pela Organização Internacional do Café aos seus membros exportadores de acordo com as suas respectivas quotas trimestrais. Café embarcado para mercados isentos de quota, constituídos pelos países arrolados no Anexo “B” do Convênio, não estão sujeitos, como é óbvio, a selos baseados em quotas trimestrais. As sacas de café, no entanto, embarcadas para mercados isentos de quotas, devem consignar claramente “mercado novo”. Todos os membros não relacionados no Anexo “B” devem proibir não só a entrada de café proveniente de qualquer país nele arrolado como também o ingresso de café que revele nas sacas ou nos documentos de exportação ter sido originalmente destinado a país do Anexo “B” ou então se faça acompanhar de certificado que indique como porto de des-

tino um local situado num país do Anexo “B” ou ainda que seja marcado com as palavras “mercado novo” (artigo 40, § 2.º “d”). Estas medidas todas se completam, atualmente, através de uma rigorosa fiscalização de uma companhia internacional, que, atuando como agente do Diretor-Executivo, acompanha as expedições de café para os países arrolados no Anexo “B”. A fiscalização ocorre nos portos de transbordo, no porto de descarga e no porto em que o café passa a alfândega e entra na economia do país para o qual foi exportado. Esta supervisão busca assegurar a passagem do café pela alfândega, como meio de controle da sua incorporação à economia do país para o qual foi exportado, evitando-se desta maneira o seu desvio para os mercados sujeitos a quotas. Entretanto, se apesar disso tudo, o desvio ocorrer, o volume de café destinado a um país do Anexo “B”, que é reexportado ou desviado para um país não relacionado no Anexo “B”, é debitado pelo Conselho na quota do membro exportador independentemente das penalidades previstas no artigo 38. Além disso, caso se verifiquem novas reexportações irregulares, o Conselho, investigando o caso, pode, se considerar necessário, a qualquer momento retirar o país do Anexo “B” (artigo 40, § 2.º “f”).

A reexportação de café ou seu depósito em portos livres antes de sua saída definitiva para consumo, constituem operações normais do comércio internacional. Entretanto, para que estas operações de reembarque não dêem margem a irregularidades, são elas também acompanhadas de certificados de reexportação válidos de acordo com o regulamento fixado pelo Conselho e emitidos por agências qualificada, governamental ou não, escolhida pelo membro que efetua a reexportação, porém aprovada pela Organização. O certificado deve comprovar que o café transacionado nestas operações foi importado de acordo com as disposições do Convênio. Os certificados que controlam este café em trânsito também englobam, entre os seus requisitos formais

de validade, aposição de selos de café em trânsito emitidos pela Organização Internacional do Café. Igualmente, cópias dos certificados de reexportações, realizada a operação, são imediatamente enviados à o.i.c. (artigo 43 § 2.º).

Naturalmente, e para que estes controles produzam os seus efeitos, os membros devem proibir a entrada de qualquer partida de café, que não seja acompanhada de certificados válidos de origem ou reexportação, emitidos de acordo com o estabelecido pela o.i.c. É este basicamente um dos compromissos fundamentais assumidos pelos membros consumidores (artigo 43, § 5.º), cujas normas internas devem conter dispositivos neste sentido. Frise-se que às vezes a promulgação dessas normas, por causa de distribuições constitucionais internas de competência e das suas conseqüências políticas, é complicada e dá margem a outras tensões; conforme se viu no caso dos EUA.

De qualquer maneira, os mecanismos acima resenhados permitem de a o.i.c. fiscalizar atualmente cerca de 150.000 embarques por ano e controle o destino de café reservado aos mercados fora de quotas para evitar o seu desvio.

Através do envio imediato dos certificados de origem e de reexportação e dos selos de exportação e trânsito, duas das importantes medidas que resultaram do aperfeiçoamento do sistema desde 1962, a o.i.c. processa anualmente mais de 300.000 documentos por intermédio de computador, o que lhe permite fornecer, em tempo hábil, informações adequadas sobre o funcionamento das disposições do Convênio. Estas informações são indispensáveis para se saber se estão sendo observadas as limitações físicas à exportação, das quais depende a eficácia do Convênio. Recebidas estas informações e caso se verifique que algum membro exportador está ultrapassando as quotas anuais ou trimestrais que lhe foram atribuídas, o Conselho da o.i.c. deve aplicar, por força do artigo 38, § 6.º, as medidas previstas nos parágrafos 3, 4 e 5 do mesmo

artigo, isto é, na primeira vez que um membro ultrapassar sua quota trimestral, deduzir de uma ou várias de suas quotas seguintes uma quantidade igual a 110% do excesso (§ 3.º); se houver reincidência, a dedução será uma quantidade igual ao dobro do excesso (§ 4.º); e se se verificar uma segunda reincidência, além da dedução da quota prevista no § 4, os direitos de voto do membro ficam suspensos até que o Conselho decida se deve exigir a retirada compulsória do membro da Organização, nos termos do artigo 67, § 5.º.

Conforme se verifica, o sistema de quotas e o sistema de controles estão intimamente ligados do ponto de vista da estrutura lógico-normativa do *Convênio Internacional do Café* e a eficácia destes, apesar das dificuldades encontradas e da simultaneidade dos elementos de conflito e cooperação, vem aumentando no correr dos anos¹⁹.

7. As quotas e os seus controles, acima discutidos, compõem, conforme foi apontado, um elenco de medidas destinadas a assegurar, na sistemática do Convênio, o equilíbrio a curto prazo da economia cafeeira mundial. Entretanto, a sustentação no tempo, de um acordo deste tipo para o café, requer, consoante nos parece demonstrar a

19. Cf. sobre os assuntos tratados neste item: JOSÉ LUIZ MENDOZA, *Derecho Internacional del Café*, cit., pp. 123-141, pp. 210-212; *Organização Internacional do Café, Informações Básicas sobre a Organização Internacional do Café*, pp. 9-10; ALEXANDRE F. BELTRÃO, *O Convênio Internacional do Café*, cit., pp. 4-6; US CONGRESS SENATE, *Hearings before the Committee on Foreign Relations: International Coffee Agreement, 1962*, cit., p. 67 e passim; US CONGRESS, *House, International Coffee Agreement, Hearings before the Committee on Ways and Means-Nieteth Congress, second Session on HR 18299*, Washington D.C.: Government Printing Office, — 1968, pp. 26-27 e passim; US CONGRESS, SENATE, *Hearings before the Committee on Foreign Relations: International Coffee Agreement, 1968*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1968, p. 2 e passim; RICHARD B. BILDER, *The International Coffee Agreement: A Case History in Negotiation*, in *loc. cit.*, pp. 370-373.

análise econômica, medidas de apoio do equilíbrio a longo prazo dada a tendência à superprodução e ao subconsumo. No rol das medidas previstas para alcançar este equilíbrio a longo prazo entre a produção e o consumo, que constitui um dos objetivos do Convênio (artigo 1.º, § 1.º), merecem destaque os *controles de produção*. Durante a vigência do Convênio de 1962, não se chegou basicamente a um acordo sobre metas de produção, o que é explicável porque um dos elementos para a sua fixação é estabelecido pelas quotas básicas e estas geraram grandes controvérsias também em função de controles de produção. De fato, metas de produção têm como objetivo global a cooperação para evitar a superprodução e, conseqüentemente, a queda de preços. Entretanto, como elas seriam estabelecidas com fundamento nas quotas básicas, surge o conflito, por elas motivado e já relatado, sobre critérios de divisão do mercado entre os produtores. Estas controvérsias que apareceram na negociação e aplicação do Convênio de 1962 foram amainadas com o novo Anexo "A" do Convênio de 1968 e o acordo alcançado permitiu que o Convênio de 1968 desse um passo à frente no sentido de controles de produção através das medidas previstas no seu artigo 48. Os membros produtores se comprometeram a apresentar à Junta Executiva da O.I.C., até 31 de dezembro de 1968, a sua meta de produção para o ano cafeeiro de 1972-1973, calculando-a com base no seu consumo interno, nas exportações permitidas e admitindo um certo volume para estoques, volume esse por sua vez também sujeito às diretrizes da O.I.C. (artigo 48, §§ 1.º e 2.º). Nos termos do parágrafo 2.º do artigo 48, estas metas de produção foram apresentadas à Junta Executiva, que as rejeitou por falta de uniformidade dos critérios utilizados para a determinação das metas, recomendando porém as metas que vieram a ser aprovadas pelo Conselho, e estabelecendo-se desta maneira o volume desejável de produção de café em 1972-1973 para cada um dos membros exportadores. O parágrafo 5.º do artigo 48 atribui ao Conselho poderes para modificar as metas de

produção em função de mudanças nas necessidades mundiais de café, o que dá ao mecanismo de controles de produção a devida flexibilidade. Por sua vez, o parágrafo 8.º do artigo 48 estabeleceu penalidades, que incluem desde a suspensão do voto até a possibilidade de exclusão do Convênio, para os membros produtores que não cumprirem as metas de produção.

Um dos corolários lógicos das metas de produção é a política a ser seguida quanto a estoques, pois estes constituem um dos elementos para o cálculo das metas de produção. Durante a vigência do Convênio de 1962, não se fixou uma política de estoques, uma vez que não se chegou a um acordo sobre as metas de produção. Entretanto, houve progresso na apuração dos estoques existentes, o que foi útil para dar cumprimento ao artigo 49 do Convênio de 1968, que dispõe sobre a *política de estoques*. O Conselho, com fundamento no § 1.º do artigo 49, estabeleceu para o ano cafeeiro de 1972-1973 que, no seu conjunto, o volume recomendável dos estoques totais de café, a ser mantido nos territórios dos membros produtores, não deveria ultrapassar 50% da demanda global de café em 1972-1973. O parágrafo 2.º do artigo 49 estipula que o Conselho adotará as medidas necessárias para verificar o volume dos estoques de cada membro exportador e o parágrafo 3.º firma a obrigação, por parte dos membros exportadores, de manter instalações adequadas para o armazenamento do café.

A necessidade de controles de produção e de política de estoques, para tornar possível o equilíbrio a longo prazo da economia internacional do café, resulta da percepção que uma das suas tendências é a superprodução. É por essa razão que elas são medidas que regulamentam a produção de café de forma a estabelecer um equilíbrio razoável entre a oferta e a procura mundiais, o que não seria obtido pelo livre jogo das forças do mercado. Todavia, enquanto medidas puramente regulamentadoras, elas são insuficientes numa estratégia a longo prazo do problema, pois a elas devem ser adicionadas normas capazes de assegurar às

economias internas dos membros exportadores condições para efetivar os controles de produção. De fato, na medida em que, no seu conjunto, os membros produtores dependem tão substancialmente das receitas auferidas pelo café, não basta apenas planejar o volume de produção de café. É preciso igualmente oferecer incentivos e alternativas que permitam compatibilizar, de maneira positiva, as economias internas dos membros produtores com os objetivos a longo prazo de equilíbrio internacional da economia do café. A estrutura lógico-normativa do Convênio previu esta complementação. Durante a vigência do Convênio de 1962 ela não foi eficaz, pois o Fundo Internacional do Café, sugerido no artigo 57 do Convênio de 1962, dependeria de contribuições voluntárias que não se materializaram. Da mesma maneira, durante a vigência do Convênio de 1962 não se efetivaram as propostas visando a criação de um Fundo de Diversificação do Café. Este, no entanto, foi criado no Convênio de 1968, através de seu artigo 54, e os seus estatutos foram aprovados pela Resolução n. 200 (XIII) do Conselho, de 19 de dezembro de 1968. Basicamente, o *Fundo de Diversificação do Café* funciona como um Banco da o.i.c. para financiar projetos que facilitem a implementação dos controles de produção. Os recursos deste Fundo advêm de contribuições obrigatórias dos membros exportadores, pagos trimestralmente à razão de 60 centavos de dólar por saca de café efetivamente exportada em cada ano cafeeiro, acima do piso de 100.000 sacas (artigo 54, § 3.º). O Fundo pode receber contribuições e participações voluntárias, na forma de aporte de capital ou empréstimo, tanto dos membros produtores, cujas exportações sejam igual ou inferiores a 100.000 sacas, quanto dos membros importadores. O Diretor-Executivo da o.i.c. é também o Diretor-Executivo do Fundo de Diversificação, cujos órgãos de administração são: (i) a assembléia dos participantes, que atualmente tem 30 membros, e (ii) a Diretoria, cujo número de membros não pode ser superior a 15, eleita anualmente pela assembléia e que tem poderes inclusive para aprovar programas

ou projetos apresentados pelos participantes. O Fundo tem recebido cerca de US\$ 30.000.000,00 por ano, desde a sua instituição, e a sua dotação atual gira em torno de US\$ 135.000.000,00, cabendo apontar que o Fundo já aprovou 20 projetos em 16 países, no valor total de US\$ 28,8 milhões, destinados direta ou indiretamente a levar a cabo as políticas de produção preconizadas pelo Convênio.

O Fundo de Diversificação do Café, portanto, cria condições positivas para o planejamento e a efetivação de políticas que não levem à superprodução. A ele se somam outras normas destinadas a evitar o subconsumo, que é a outra dimensão do problema do equilíbrio a longo prazo da economia do café. Entre elas se destacam as que visam a *promoção do consumo do café* e as que almejam a *remoção de obstáculos ao consumo*. A promoção do consumo é feita pelo Comitê de Promoção Mundial do Café da o.i.c. A idéia de um comitê de promoção surgiu no Convênio a curto prazo entre produtores de 1959 e foi aceita no Convênio de 1962, no seu artigo 46. O Convênio de 1968 aprimorou a idéia na nova redação dada ao seu artigo 46 estipulando com nitidez os objetivos da propaganda e os princípios que devem reger o seu desenvolvimento. Este comitê já despendeu mais de US\$ 27.000.000,00 na promoção e propaganda do consumo do café, despesas estas que resultam de contribuições não abrangidas pelo orçamento da o.i.c. Outro dispositivo importante do Convênio, destinado a evitar que se frustrem os objetivos da promoção do consumo de café, é o artigo 52 do atual Convênio, que é uma versão aperfeiçoada do artigo 55 do Convênio de 1962. Diz o § 1.º do artigo 52 que: “os membros não devem manter em vigor quaisquer regulamentos que exijam a mistura, o tratamento ou a utilização de outros produtos com o café, para revenda comercial como café. Os membros devem esforçar-se para proibir a venda e a propaganda, sob o nome de café, de produtos que contenham menos do equivalente a 90% de café verde como matéria básica.” Evidentemente, este artigo visa impedir a substituição tecnológica do café

por outros produtos — sobretudo artificiais — que a ele se assemelham. É esta uma das razões pelas quais o artigo 2.º do Convênio define com todo cuidado o que se deve entender por café.

A remoção de obstáculos ao consumo está prevista no artigo 47 do atual Convênio, que menciona entre estes obstáculos tanto tarifas preferenciais para certos membros — e portanto discriminatórias em relação aos demais — quanto a outras discriminações como regimes de quotas, práticas restritivas de monopólios governamentais de importação e de agências oficiais de compras, subsídios, condições internas de comercialização e disposições legais e administrativas que podem prejudicar o consumo. Fundamentalmente, este artigo se assemelha ao princípio da não-discriminação, contido na Parte II do GATT, e que trata do assim chamado código substantivo do bom comportamento comercial. O bom comportamento comercial, em matéria de café, repetindo a experiência do GATT, não tem sido satisfatório, cabendo lembrar durante a vigência do Convênio de 1962, que também tratava do assunto, o Convênio de Yaoundé, pelo qual o Mercado Comum Europeu concedeu preferências tarifárias para certos países africanos, o que redundou em discriminação para outros países membros da O.I.C., sobretudo os países latino-americanos produtores de café. O Pacto de Arousha de 1968 estendeu estas preferências discriminatórias a outros três países africanos e motivou uma reclamação junto ao Conselho dos países latino-americanos produtores de café. É importante notar que tarifas preferenciais e ou limitações à importação de café de determinados países, através de sistemas de quotas, acopladas com algumas estruturas tributárias internas, podem efetivamente gerar situações de mercado sensivelmente discriminatórias em relação a determinados tipos de café, como é o caso do café brasileiro (arábicas não-lavados), em países do Mercado Comum Europeu, conforme demonstração já feita por cuidadosas análises econômicas. Outra modalidade de discriminação que deve ser

lembrada se situa no campo dos fretes, isto é, na área dos “invisibles”, problema que tem sido amplamente examinado no contexto da UNCTAD e que também incide no comércio do café. Basta, neste sentido, registrar que o frete sobre o café solúvel brasileiro, que é mais fácil de transportar que o café verde, é aproximadamente três vezes o frete cobrado para o café em grão. Este frete do solúvel não está ligado ao seu custo e em verdade é um frete compensatório de receitas cessantes, imposto pelas empresas de navegação nas “Conferências de Fretes”. O resultado deste frete se traduz numa barreira que discrimina o café industrializado exportado pelo Brasil. Em função disto tudo — da experiência do GATT e do fato do artigo 47, § 4.º, falar na redução progressiva dos obstáculos até a sua possível eliminação — é que, prudentemente, as normas sobre remoção de obstáculos ao consumo foram incluídas nesta análise das medidas a longo prazo.

Controles de produção, política de estoques e Fundo de Diversificação do Café, complementados pela promoção do consumo de café e pela remoção dos obstáculos ao seu consumo, constituem um conjunto de medidas que visam enfrentar simultaneamente tanto a superprodução quanto o subconsumo, dois dos sérios problemas do equilíbrio a longo prazo da economia internacional do café. Assim sendo, elas evidentemente requerem um certo prazo para amadurecerem e gerarem efeitos. Este prazo é claramente muito superior ao período de vigência do Convênio de 1968, que deverá vigorar até 1973, máxime se se considerar que as orientações sobre política de estoques e produção foram definidas para o ano cafeeiro de 1972-1973; a remoção dos obstáculos ao consumo do café tem sido difícil e a sua promoção acima dos limites atuais é um processo lento. Neste sentido, pode-se tranquilamente afirmar que os objetivos a longo prazo dependem da prorrogação e da continuidade no tempo do Convênio do Café²⁰.

20. Cf. sobre os assuntos tratados neste item: JOSÉ LUIZ MENDOZA, *Derecho Internacional del Café*, cit., pp. 151-197, pp. 207-209,

8. A análise efetuada nos itens 5, 6 e 7 deste trabalho, sobre a complexidade das medidas de curto e longo prazo previstas na estrutura lógico-normativa do Convênio Internacional do Café, bem como de algumas das dificuldades de sua eficácia que resultam da simultaneidade dos elementos de conflito e cooperação num acordo deste tipo, evidencia a necessidade de uma organização internacional, incumbida de zelar pela aplicação das normas estabelecidas. A importância institucional desta organização — *Organização Internacional do Café*, a que se refere o artigo 7.º e cuja sede é em Londres — cresce quando se considera que estas normas não são rígidas e que existe flexibilidade na sua aplicação dentro dos limites estabelecidos pelo Convênio. A flexibilidade dos diversos mecanismos previstos pelo Convênio, e que são indispensáveis em virtude das características econômicas do universo que o Convênio visa

pp. 212-213; *Organização Internacional do Café, Informações Básicas sobre a Organização Internacional do Café*, cit., pp. 10-11; ALEXANDRE F. BELTRÃO, *O Convênio Internacional do Café*, pp. 6-8; ALEXANDRE F. BELTRÃO, *Cooperação Cafeeira na Presente Década* (discurso em 1.º de fevereiro de 1971 na sessão inaugural da 60.ª Convenção da National Coffee Association em Boca Ratón, Florida, EUA), Londres: OIC, ED 498/71, pp. 7-10; ALEXANDRE F. BELTRÃO, *Cooperação Internacional Permanente para o Café*, in *Boletim Cambial*, 24/2/72, p. 7; ANTONIO DELFIM NETTO, *O Problema do Café no Brasil*, cit., pp. 324-325; ANTONIO DELFIM NETTO e CARLOS ALBERTO DE ANDRADE PINTO, *O Café do Brasil: Vinte Anos de Substituição no Mercado Internacional*, S. Paulo: ANPES, 1965, pp. 199-108; CELSO LAFER, *El GATT, la Cláusula de la Nación más Favorecida y América Latina* in FRANCISCO ORREGO Y VICUÑA, ed., *América Latina y la Cláusula de la Nación más Favorecida*, cit., pp. 133, 134, 136, KENNETH D. FREDERICK, *Production Controls under the International Coffee Agreement*, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. XII (April/1970), pp. 255-270; RICHARD B. BILDER, *The International Coffee Agreement: A Case History in Negotiation* in loc. cit., pp. 359-360; WOLFGANG SCHOEPS, *A Política de Fretes está prejudicando a Exportação*, *O Estado de S. Paulo*, 6/6/71, p. 65; WOLFGANG SCHOEPS, *São altos os Fretes para o Café Solúvel*, *O Estado de S. Paulo*, 26/3/72, p. 64; MURILLO GURGEL VALENTE, *A Política de Transportes Marítimos do Brasil*, R. de Janeiro: Ministério dos Transportes (1971).

regular, requer decisões que são tomadas pelos órgãos da O.I.C., o que coloca imediatamente o problema do voto, isto é, do poder decisório no âmbito dos órgãos da O.I.C. As soluções encontradas pelo Convênio de 1962, que foram ligeiramente modificadas no de 1968, são, neste sentido, bastante interessantes. Elas constituem um exemplo importante do funcionamento do sistema de votos ponderados no qual se conseguiu chegar, graças à funcionalidade específica da O.I.C. como organização internacional, a um critério para a ponderação e distribuição do poder decisório com base na importância relativa e conseqüente responsabilidade de cada país-membro na aplicação do Convênio²¹.

Existem, de acordo com os princípios da *Carta de Havana* que foram igualmente aplicados em outros acordos de produtos primários, dois grupos de membros — os importadores e os exportadores, cada um tendo no seu conjunto um total de mil votos (artigo 12, § 1.º). Os votos, contados separadamente, dentro de cada um dos grupos, para atender aos interesses de produtores e consumidores, são distribuídos da seguinte maneira: (a) todo membro, seja ele importador ou exportador, dispõe de 5 votos básicos, a não ser que haja mais de 30 membros em cada grupo, como é o caso em relação aos exportadores hipótese em que o número de votos básicos de cada categoria é ajustado de modo que o total dos votos básicos, quer no grupo importador, quer no grupo exportador, não ultrapasse 150 (artigo 12, § 2.º). Os votos básicos representam, por assim dizer, uma observância do princípio de igualdade soberana dos estados; (b) os remanescentes 850 votos em cada categoria são distribuídos respectivamente entre importadores e exportadores, de acordo com a sua importância relativa no comércio internacional do café. Esta importância é aferida e os votos são proporcionalmente divididos no que diz respeito aos exportadores através das suas quotas básicas (artigo 12,

21. Cf. sobre o problema ROLAND DRAGO, *La Pondération dans les Organisations Internationales*, *Annuaire Français de Droit International*, II, 1956, pp. 529-547.

§ 3.º), o que explica mais uma vez porque elas foram objeto de tanta controvérsia, quer nas negociações de 1962, quer nas renegociações de 1968. Ela é ajuizada e os votos são conseqüentemente distribuídos, no que diz respeito aos importadores, de maneira proporcional ao volume médio de suas respectivas importações de café no triênio precedente (artigo 12, § 4.º). Os votos, ponderados dos membros importadores e dos membros exportadores representam um critério pelo qual o grau de participação nas transações de café e conseqüente empenho no funcionamento do Convênio é atendido com base no peso da dimensão econômica de cada país. Em outras palavras, a combinação de votos básicos e de votos ponderados concilia inteligentemente o princípio da igualdade com o realismo dos fatos, já que a esta conciliação também se adicionam outros dispositivos que salvaguardam os interesses dos membros com menor número de votos. Nenhum membro, por maior que seja o seu peso econômico, pode dispor de mais de 400 votos (artigo 12, § 7.º), o que limita a possibilidade dos EUA, que têm 400 votos na categoria dos importadores, e a do Brasil, que tem 332 na categoria dos exportadores, de imporem unilateralmente os seus respectivos pontos de vista (Anexo "c"). De fato, o *Conselho Internacional do Café*, que é a autoridade suprema da o.i.c. e que é integrado por todos os seus membros (artigo 8.º), toma normalmente decisões através do sistema de votos acima relatado, por maioria distribuída simples (artigo 14, § 1.º), vale dizer, pela maioria simples dos membros importadores e exportadores, computados separadamente (artigo 2.º, § 10.º). Destarte, não é possível uma maioria simples, quer numa categoria quer em outra, apenas com o voto de um membro, em detrimento dos demais membros da respectiva categoria. Existem certas decisões do Conselho que exigem maioria distribuída de dois terços, tais como as que estabelecem normas e regulamentos necessários à execução do Convênio, a que fixa o regimento interno, as que determinam os regulamentos financeiros e do pessoal da organização

(artigo 9.º, § 2.º). Nesta hipótese e para evitar que apenas um país emperre o funcionamento da o.i.c., o artigo 14, § 2.º, estipula uma fórmula pela qual nenhum membro individualmente, importador ou exportador, por maior que seja o número de votos que detenha, possa vetar uma moção. O Conselho celebra duas sessões ordinárias anualmente mas pode, em caso de necessidade, convocar sessões extraordinárias (artigo 11). O Conselho tem competência exclusiva numa série de assuntos importantes, tais como: (a) aprovação do orçamento administrativo e fixação das contribuições; (b) determinação das quotas — exceção feita aos mecanismos de reajustes; (c) suspensão dos direitos de voto de um membro; (d) fixação e revisão das metas de produção; (e) políticas de estoques; (f) dispensa das obrigações de um membro nos termos do artigo 57; (g) decisão de litígios nos termos do artigo 59; (h) estabelecimento das condições para a adesão nos termos do artigo 63; (i) decisão para solicitar a retirada de um membro, nos termos do artigo 67; (j) prorrogação ou terminação do Convênio nos termos do artigo 69, e (l) recomendação de emendas aos membros nos termos do artigo 70 (artigo 17, § 2.º). O Conselho também se reservou, nos termos da Resolução 186, o direito de exercer os poderes previstos no artigo 54 do Convênio (Fundo de Diversificação do Café).

O segundo órgão da o.i.c. é a *Junta Executiva*, que é responsável perante o Conselho e que atua de acordo com as orientações por ele estabelecidas. O Conselho pode delegar à Junta, por maioria distribuída simples, o exercício dos seus poderes, exceção feita àqueles que são de sua competência exclusiva e que já foram acima arrolados (artigo 17, §§ 1.º e 2.º). A Junta Executiva se reúne, como é óbvio, com mais frequência do que o Conselho, normalmente seis a oito vezes por ano. A Junta é composta de 8 membros importadores e 8 membros exportadores, eleitos anualmente pelo Conselho. Os membros eleitos têm na Junta os seus próprios votos, mais os votos daqueles

que os elegerem e mais os daqueles que, não tendo votado por nenhum dos eleitos, são a eles atribuídos posteriormente (artigo 16). Nenhum membro eleito pode, no entanto, deter mais de 499 votos (artigo 16, §§ 6.º e 7.º), o que é uma cautela que obedece ao mesmo princípio de limitar o número de votos individuais de um membro no Conselho a um máximo de 400. Os 16 membros da Junta detêm, conseqüentemente, o mesmo poder de votação que os membros do Conselho, ou seja, mil votos na categoria dos importadores e mil votos na categoria dos exportadores (artigo 18).

Antes de entrar na análise das funções do Diretor-Executivo, cabe ainda fazer uma referência à participação em grupo no Convênio, posto que isto tem relevância no contexto do problema do voto. O Convênio de 1962 permitia que duas ou mais partes contratantes exportadoras ingresassem na Organização como um grupo-membro. É a assim chamada participação inicial em grupo. Atualmente existe um grupo-membro nestas condições, que é a Organização Africana e Malgaxe do Café — OAMCAF. O Convênio de 1962 também previa que dois ou mais membros exportadores poderiam requerer autorização para se constituírem como um grupo-membro. É a participação subsequente em grupo. Estas duas formas de participação em grupo estão previstas e regulamentadas nos artigos 5.º e 6.º do Convênio de 1968. Basicamente, a vantagem da participação em grupo é a nível dos países, a execução de uma política cafeeira comum, e a nível da O.I.C., a de somar o número de votos de seus componentes. A integração formal de uma política cafeeira comum dos membros de um grupo confere, política e economicamente, a este grupo um peso na O.I.C. que uma coligação informal dos seus componentes não possibilitaria. O Convênio de 1968 previu no seu artigo 3.º, § 3.º, a possibilidade de uma eventual participação em grupo de dois ou mais membros importadores. Esta inovação em relação ao Convênio de 1962, que só contemplava a participação em grupo de exportadores, visava atender

possíveis tendências dos países do Mercado Comum Europeu de ingressarem na O.I.C. como um grupo-membro importador, já que talvez venham a fixar uma política comum para o café. Evidentemente, o eventual ingresso destes países como um grupo na O.I.C. dará ao M.C.E. um grande peso na categoria dos importadores, que o aproximará do peso dos EUA. Se isto ocorrer, o M.C.E. terá uma voz mais ativa durante as renegociações do Convênio de 1968, o que é um dado importante em função dos problemas existentes entre os latinos-americanos e estes países individualmente considerados no que diz respeito à discriminação e remoção de obstáculos ao consumo. Cabe ainda mencionar que o Convênio prevê a possibilidade de participações separadas de um membro que seja importador líquido de café e que tenha territórios dependentes que sejam exportadores líquidos de café (artigo 4.º).

As decisões tomadas pelo Conselho e pela Junta através do sistema de votos acima relatado, requerem normalmente uma administração para executá-las. O responsável por esta administração é o *Diretor-Executivo* (artigo 20, § 2.º), que é designado pelo Conselho com base em recomendação da Junta (artigo 20, § 1.º). Foram diretores-executivos o Dr. João de Oliveira Santos — de 19 de agosto de 1962 a 19 de fevereiro de 1968, e Cyril Spender, que exerceu o cargo temporariamente em março de 1968, até que foi eleito o atual Diretor-Executivo, Alexandre Fontana Beltrão, que tomou posse em abril de 1968. Compete ao Diretor-Executivo nomear o pessoal (artigo 20, § 3.º), cujo número atinge atualmente (agosto de 1972) a 150 funcionários, dos quais 70 são empregados pelo Fundo de Diversificação. Cabe finalmente lembrar, neste item, sobre a organização e administração da Organização Internacional do Café, que suas línguas oficiais de trabalho são: inglês, francês, português e espanhol, e que o seu orçamento administrativo para cada exercício financeiro é aprovado pelo Conselho, que fixa nessa ocasião a contribuição de cada membro. A contribuição de cada membro para o orçamen-

to de cada exercício financeiro obedece ao sistema da distribuição do poder decisório através do voto, sendo proporcional a relação que existe entre os votos de que dispõe esse membro e o total dos votos de que dispõem todos os membros reunidos, no momento da aprovação do orçamento para um determinado exercício financeiro (artigo 24)²².

9. Um dos conceitos organizadores deste artigo sobre o *Convênio Internacional do Café* foi a simultaneidade dos elementos de conflito e cooperação na sua negociação e aplicação. A articulação desta tensão e as soluções encontradas, quer no que diz respeito às medidas de curto e longo prazo, quer na distribuição do poder decisório nos órgãos da O.I.C., foram vistas como uma forma de se ordenar, juridicamente, esta relação entre conflito e cooperação. A partir desta orientação, nada mais razoável, antes de se entrar na avaliação do convênio, do que um exame, ainda que rápido, da controvérsia do solúvel. De fato, a controvérsia do solúvel colocou em posições antagônicas o Brasil — o país exportador com maior número de votos na O.I.C. — e os EUA — o país importador com maior número de votos na O.I.C. — isto é, dois países sem os quais a cooperação internacional em matéria de café se torna difícil. Assim sendo, trata-se de um problema onde os limites desta tensão podem ser aferidos de maneira quase que exemplar.

O Convênio de 1962 foi basicamente negociado e concebido como um acordo de produto primário, porém também contemplava o café solúvel. As exportações de solúvel se incluíam nas quotas dos membros produtores e a

22. Cf. sobre os assuntos tratados neste item, JOSÉ LUIZ MENDOZA, *Derecho Internacional del Café*, cit., pp. 15-40; — *Organização Internacional do Café, Informações Básicas sobre a Organização Internacional do Café*, cit., p. 7; RICHARD B. BILDER, *The International Coffee Agreement: A Case History in Negotiation*, in loc. cit., pp. 361-364, 380-383; *US Congress, Senate, Hearings before the Committee on Foreign Relations: International Coffee Agreement — 1968*, cit., p. 10; *O Estado de S. Paulo*, 13/fevereiro/1972, p. 1.

equivalência quantitativa entre o café verde e o café solúvel era obtida multiplicando o peso líquido do café solúvel por 3,00 (artigo 2.º, § 1.º “g”). Durante a vigência do Convênio de 1962 a indústria brasileira de solúvel foi se desenvolvendo e passou a exportar para os EUA. Estas exportações, que em 1964 representavam modestamente 33.000 libras, subiram para 275.641 libras em 1965, 5.996.349 em 1966, atingindo em 1967 22.330.466. Elas constituíam um esforço do Brasil de recuperar, de uma nova maneira, a parcela do mercado internacional do café que fora sendo perdida para os demais países produtores, sobretudo os de “robusta”²³.

A competitividade do solúvel brasileiro nos EUA incomodou os interesses da indústria americana do solúvel que, nos termos da prática política daqueles país, pressionou os órgãos públicos para que fossem tomadas providências para evitar o que constituía, segundo estes interesses norte-americanos, uma concorrência desleal. Esta concorrência desleal resultaria de medidas aplicadas pelo governo brasileiro que, no seu conjunto, ao favorecerem o café industrializado quando comparado com o café verde, equivaleriam a um tratamento discriminatório em relação aos EUA. Esta discriminação prejudicaria os industriais americanos, em primeiro lugar, porque estes, ao contrário das indústrias instaladas no Brasil, não tinham acesso aos cafés de tipos baixos, cuja exportação o Brasil proíbe e cujo preço no mercado interno é inferior aos preços dos tipos de café que o Brasil exporta. Em segundo lugar, o café industrializado (solúvel) brasileiro, quando exportado, não estava sujeito, como o café verde, à “quota de contribuição”, o que vale dizer que o café verde brasileiro eventualmente comprado pelo industrial americano suportava uma carga financeira adicional, equivalente a um imposto de exportação, que não atingia as exportações brasileiras de

23. Cf. ARTHUR J. CORDELL, *The Brazilian Soluble Coffee Problem: A Review*, *cit.*, pp. 31-32.

solúvel. Esta controvérsia foi se intensificando, pois os EUA insistiam na tese do tratamento discriminatório que o Brasil negava, e começou a ameaçar a renovação do Convênio em 1968, uma vez que os EUA exigiam uma prévia solução para o problema.

Diante do impasse que estava pondo em perigo a O.I.C., o Conselho nomeou uma missão que visitou tanto os EUA quanto o Brasil e que encontrou uma solução aceitável por ambos os países. Tal solução foi a inclusão de um novo artigo ao Convênio, o atual artigo 44 do Convênio de 1968, que estabeleceu procedimentos especiais para o café industrializado, independentes da sistemática de consultas, litígios e reclamações, prevista tanto no Convênio de 1962 (artigo 61) quanto no Convênio de 1968 (artigos 58 e 59). Diz o § 1.º do artigo 44 que: “Nenhum membro aplicará medidas governamentais que afetem as suas exportações e reexportações de café destinadas a outro membro, se essas medidas, quando tomadas em seu conjunto em relação a esse outro membro, representarem tratamento discriminatório em favor do café industrializado em comparação com o café verde.” Se um membro considerar que estas disposições do § 1.º do artigo 44 não estão sendo obedecidas, poderá reclamar por escrito ao Diretor-Executivo, que informará o membro contra o qual a reclamação está sendo apresentada (artigo 2.º “a”). Se não se encontrar uma solução dentro de 30 dias após o recebimento da reclamação pelo Diretor-Executivo, este deverá constituir, o mais tardar em 40 dias, uma junta arbitral, integrada por: (i) uma pessoa designada pelo membro reclamante; (ii) uma pessoa designada pelo membro contra o qual tenha sido feita a reclamação, e (iii) um presidente escolhido de comum acordo pelos membros envolvidos ou, na hipótese de não haver acordo, pelas duas pessoas indicadas nas alíneas (i) e (ii) (artigo 44 — 2 — “b”). A controvérsia acabou por exigir uma junta arbitral e esta, integrada por Bengt Odevall, da Suécia (Presidente), David Herwitz, dos Estados Unidos, e Paulo

Egydio Martins, do Brasil, se reuniu em Londres de 17 a 28 de fevereiro de 1969 e apresentou em 28 de fevereiro suas conclusões.

A análise destas conclusões é extremamente interessante para se estudar o mecanismo de soluções de controvérsias previsto pelo artigo 44 do Convênio de 1968, como exemplo importante da maneira pela qual são resolvidos litígios num acordo sobre produtos de base quando uma das partes é um país desenvolvido e importador — no caso, os EUA — e o outro um país em desenvolvimento e exportador — no caso, o Brasil.

As conclusões de DAVID HERWITZ, o membro americano da Junta, foram no sentido de que existia efetivamente tratamento discriminatório nos termos da posição americana já relatada, e que o limite externo para as contramedidas norte-americanas, caso o Brasil não corrigisse a situação nos termos do § 3.º, “a” do artigo 44, seria “46 centavos por libra-peso de café solúvel cujo montante corresponde aproximadamente ao produto da atual quota de contribuição de Cr\$.17 centavos por libra de café verde e 2,7 o índice de extração mais frequentemente adotado pelas partes do que qualquer outro.”²⁴

As conclusões de PAULO EGYDIO MARTINS, o membro brasileiro da Junta, foram no sentido de que “Não existe tratamento discriminatório, de acordo com o disposto no parágrafo (1) do artigo 44 do Convênio Internacional do Café de 1968, em função da queixa apresentada pelo Governo dos Estados Unidos contra o Governo do Brasil”.²⁵ Estas conclusões fundamentavam-se, entre outras razões, nas seguintes:

24. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO CAFÉ, *Litígio entre o Brasil e os Estados Unidos da América sobre a Interpretação do Artigo 44 do Convênio*, Junta Arbitral, Londres-Inglaterra, Records/19 — 28/fevereiro/1969, p. 13.

25. *Records/19, cit.*, p. 37.

- “1 — A “quota de contribuição” não tem a natureza de imposto de exportação e não causa os mesmos efeitos (V. Parecer do Prof. Rubens Gomes de Souza e Verbatim Records, Records/14, de 20 de fevereiro de 1969, pág. 5 e seguintes).
- “2 — A “quota de contribuição” constitui receita destinada a fazer face a despesas decorrentes da própria política cafeeira. É com parcela dos seus recursos que o Brasil retém quase oitenta por cento do “carry over” mundial do café (EB-751/69, de 13.2.69, da o.i.c.), valendo dizer que esse país é o que suporta maior ônus do Convênio.
- “3 — A exportação de tipos baixos causaria uma redução ponderável no preço médio das exportações de café verde e provocaria uma diminuição da receita cambial do país exportador, e nenhum membro poderá ser obrigado a tomar medidas que lhe causem tal detrimento.”²⁶

Outras ponderações feitas pelo árbitro brasileiro incluem referências as diferenças dos índices de extração do solúvel no caso dos “arábicas” e dos “robusta”, para salientar que a indústria americana só consome praticamente os “robusta”, cujas exportações para os EUA não foram afetadas pelo solúvel brasileiro, o que também demonstra que a proibição de exportação de tipos baixos pelo Brasil não é discriminatória²⁷.

26. *Records/19, cit.*, pp. 34-35.

27. *Records/19, cit.*, pp. 35-36. Uma rigorosa análise econômica sobre o problema de custos comparados no Brasil e nos EUA da indústria do solúvel, se encontra em ROBERTO B. M. MACEDO, *Introdução à Análise da Indústria Brasileira de Café Solúvel*, cit., pp. 51-58, onde se evidencia a inexistência de discriminação ao tempo da controvérsia.

Cabe ainda lembrar a afirmação feita pelos EUA: “se um convênio de produtos de base pode sobreviver quando utilizado para dar aos produtores de um país exportador acesso a fornecimento baratos que são negados aos seus competidores dos países importadores em consequência desse convênio”, que o árbitro brasileiro entendeu como “uma tentativa de reformulação da própria política inspiradora do convênio”, pois, “pretende-se, com isso, subtrair aos países produtores de matérias-primas e participantes do Convênio, quaisquer vantagens naturais que possuam para sua industrialização, reservando-se aos países industrializados consumidores a manutenção do status-quo.”²⁸ Em verdade, como acertadamente apontou PAULO EGYDIO MARTINS, a controvérsia do solúvel apresentou no âmbito da o.i.c. “o confronto de interesses de um país industrializado consumidor com um país produtor em processo de industrialização”, sendo possível “a ampliação desse confronto nos anos vindouros, envolvendo diversos países produtores em conflitos análogos.”²⁹

Diante destes votos dos árbitros americano e brasileiro, que ratificaram as posições dos respectivos países, a solução deveria, na mecânica da arbitragem, ser encontrada no voto do presidente da Junta Arbitral. O que diz, neste sentido, o parecer de BENGT ODEVALL? “No litígio sobre as exportações de café solúvel brasileiro para os Estados Unidos adotaram (os dois países)... posições totalmente irreconciliáveis. A situação, porém, precisava ser remediada. Ambas as partes tinham interesse no desenvolvimento ordenado de suas indústrias cafeeiras e, como o artigo 44 fora redigido para a solução do litígio, coube à Junta chegar à conclusão quanto a retificar a situação”.³⁰ A seguir, o presidente da Junta Arbitral levanta hipóteses de como se poderia solucionar o conflito, aventando a

28. *Records/19, cit.*, p. 23.

29. *Records/19, cit.*, p. 22.

30. *Records/19, cit.*, p. 5.

idéia de quotas para o café solúvel³¹, ou a remoção do problema para a jurisdição do GATT, onde o café solúvel seria tratado “como qualquer outro produto industrial”³². Entretanto, como estas alternativas escapavam do alcance da Junta, nos termos do artigo 44, opinou o presidente: “... creio que os Estados Unidos têm o direito de empreender uma ação do tipo previsto no parágrafo 3 do artigo 44 (que tratam das contramedidas para neutralizar o tratamento discriminatório), embora levando em conta os dispositivos do parágrafo 4 deste artigo”³³. O parágrafo 4 diz: “Na aplicação das contramedidas, os membros tomarão na devida consideração a necessidade dos países em desenvolvimento de executar políticas destinadas a ampliar a base de suas economias por intermédio “inter alia” da industrialização e da exportação de manufaturados, bem como a fazer o necessário para assegurar que as disposições deste artigo sejam aplicadas equitativamente a todos os membros em situação análoga.” Posteriormente à leitura dos pareceres e diante de certas dúvidas, o agente do Brasil perante a Junta, solicitou ao Presidente que esclarecesse a sua opinião sobre a existência ou não de tratamento discriminatório. Respondeu o árbitro BENGT ODEVAL: “É verdade, como sabem meus dois colegas, que eu não pude concluir se havia discriminação ou não. Aliás, considero a questão como sendo talvez, no contexto, um ponto de método de procedimento. Estou ainda sob o impacto dessa lamentável situação, que surgiu entre os dois países. Vejo, também, que a situação exige ação e, como fomos reunidos de acordo com os termos do artigo 44, expus minha conclusão, ou seja, que em minha opinião os Estados Unidos têm o direito de tomar a ação prevista, levando em devida conta os parágrafos 3 e 4 do artigo 44. Como verão, na página 4 eu convidei o governo brasileiro a considerar a oportunidade de abordar a situação por iniciativa própria.

31. *Records/19, cit.*, p. 5.

32. *Records/19, cit.*, p. 6.

33. *Records/19, cit.*, p. 6.

Para mim, em outras palavras, o fator absolutamente dominante é o de exigir-se ação, sendo que esta precisa ser tomada para remediar a situação.”³⁴

Numa perspectiva rigorosamente jurídica, o voto e os esclarecimentos do presidente da Junta Arbitral não deixam de ser estranhos, pois propôs ele a execução de medidas aplicáveis a uma situação cuja existência ele mesmo não pôde caracterizar. Não a podendo caracterizar, não pôde conseqüentemente o árbitro ODEVAL fixar a *medida* do tratamento discriminatório o que é uma das exigências da letra (f) do § 2.º do artigo 44. Daí o fundamento de opiniões segundo as quais o voto do árbitro ODEVAL seria nulo porque contraditório, além de se poder impugná-lo porque incompleto, uma vez que não estipula, nos termos do artigo 44, os limites das contramedidas que os EUA poderiam aplicar para neutralizar o tratamento discriminatório³⁵. Em verdade, legalmente falando, esta colocação é correta e foi este o sentido geral do parecer de 14 de março de 1969 do prof. HAROLDO VALLADÃO, na qualidade de consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, uma vez que “de jure” a decisão da Junta Arbitral é inválida, contraditória e inexecúvel por ter fugido aos termos legais do problema a ela submetido. Neste sentido e nestes termos, o Brasil não pode, como não podia na ocasião, se considerar condenado pela decisão da Junta Arbitral. Diante disso, cabe uma indagação sobre o porquê e as conseqüências deste estranho voto do Presidente da Junta, o principal responsável pela inconsistência jurídica de decisão arbitral.

A explicação se encontra muito possivelmente numa equiparação com a jurisprudência do GATT. O mecanismo de solução de controvérsias, no GATT, consoante nos de-

34. *Records/20, cit.*, pp. 6-7.

35. Cf. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *As Conclusões da Junta Arbitral, O Estado de S. Paulo*, 23/março/1969, p. 49; — cf. igualmente ROBERTO B. M. MACEDO, *op. cit.*, pp. 45-46.

monstrou Hudek, resulta das cláusulas de “nullification and impairment” dos acordos comerciais norte-americanos da década de 1930. — Estas cláusulas previam e englobavam tanto disputas legais quanto paralegais, isto é, disputas não contempladas expressamente por um acordo, mas que diriam respeito a situações futuras que poderiam vir a deteriorar o valor comercial de uma concessão tarifária, atingindo, conseqüentemente, a reciprocidade ampla de oportunidades econômicas inicialmente almejada. Assim sendo, estas disputas deviam ser resolvidas por técnicos em comércio internacional, pessoas pragmáticas capazes de encontrar soluções para as dificuldades independentemente do ritual legalista. Em outras palavras e de acordo com o seu desenvolvimento no GATT, um mecanismo de solução de controvérsias para diplomatas, que poderiam aplicar um “direito” cujo espectro de preocupações substantivas não estaria necessariamente limitado ao cortante critério jurídico do que é “legal” e do que não o é. Eis porque as decisões no GATT podem ser acertadamente qualificadas de jurisprudência diplomática, pois elas não constituem adjudicações mas etapas de negociações³⁶. O voto do árbitro ODEVALL se insere perfeitamente nesta perspectiva, o que se evidencia inicialmente quando ele menciona soluções alternativas para os problemas, seja a hipótese de quotas para o solúvel, seja o enquadramento do problema no âmbito do GATT. É interessante perquirir neste contexto porque os EUA não tinham anteriormente aceito a hipótese de recorrer ao GATT. As razões se encontram claramente expostas nos “Hearings” perante o “Committee on Ways and Means” do Congresso Americano sobre o Convênio de 1968. O café importado não está sujeito a tarifa nos EUA — é “duty-free” — e portanto a sanção prevista no sistema do GATT, ou seja, a represália através de uma elevação de tarifas, seria tecnicamente difícil de acordo com a legislação americana vi-

36. ROBERT H. HUDEK, *El Sistema del GATT: Jurisprudencia Diplomática*, in *loc. cit.*, pp. 34-66.

gente na ocasião. De mais a mais, conforme apontou o secretário-assistente para assuntos econômicos, ANTHONY H. SOLOMON, quando lhe perguntaram se a discriminação a respeito do solúvel representava um subsídio à exportação: “Formally it is not. In practice, if you think of processed coffee as moving alternatively to green beans, then it is. But because formally it is not, I think you would run into considerable difficulty in the GATT in trying to define this as an export subsidy.”³⁷. De fato, no contexto de GATT, seria difícil considerar as medidas do governo brasileiro como um subsídio ilegal à exportação. O artigo XVI, § 4.º do GATT e respectiva nota interpretativa, que tratam de subsídios a produtos não-primários, opõem-se a diferenças entre os preços cobrados pelo produto no país e o seu preço de exportação, o que não constitui fundamento da reclamação americana. Aliás, a posição norte-americana, no que diz respeito ao artigo XVI, § 4.º, é um pouco delicada porque os EUA, ao aceitarem o compromisso de cessação, a partir de 1.º de janeiro de 1958, de subsídios à exportação de produtos não-primários nele previsto, se reservaram expressamente o direito de subsidiarem futuramente manufaturados oriundos de produtos primários no mesmo nível que subsidiavam os produtos primários utilizados na sua industrialização. Esta “reserva”, motivada pela pressão da indústria têxtil de algodão norte-americana, que os EUA entendem como uma “interpretação”, não foi tranqüilamente aceita pelas demais partes contratantes do GATT, o que entreabre algumas das dificuldades que os EUA teriam na discussão do problema do solúvel neste foro, máxime quando se considera que o artigo XVI, ao tratar no seu conjunto de subsídios, comporta bastante flexibilidade. Uma alegação de “dumping” com fundamento no artigo VI, § 1.º, também dificilmente se sustentaria, e mesmo uma alegação de “market disruption”

³⁷ US CONGRESS, HOUSE, *Hearings before the Committee on Ways and Means — International Coffee Agreement*, 1968, cit., p. 22.

abrigaria muitas dúvidas³⁸. De mais a mais, se a isto tudo se adicionar tanto a morosidade na solução de controvérsias do GATT, que em parte resulta do estilo de sua jurisprudência diplomática, quanto a multiplicidade de interesses que surgiriam numa discussão deste tipo no seu contexto, é compreensível a razão pela qual os EUA escolheram a o.i.c. como foro para a controvérsia do solúvel. De fato, o peso dos EUA na economia cafeeira é tal que sem ele não pode haver cooperação internacional em matéria de café, situação que deu à controvérsia do solúvel, no contexto da o.i.c., uma dimensão específica e uma urgência que ela jamais poderia ter alcançado no GATT, onde ela se fluidificaria em meio a uma multiplicidade de litígios e interesses. Além disso, nesta ocasião os EUA estavam comprando 87% do solúvel e 41% do café verde exportados pelo Brasil³⁹, o que evidencia a escala das potencialidades de suas pressões. Nestas circunstâncias, e diante de uma jurisprudência que por analogia com o GATT pode ser denominada diplomática, preocupada pragmaticamente em encontrar uma solução e não na superior aplicação da lei e da justiça, o resultado foi o compromisso. Ora, como claramente advertiu o árbitro brasileiro PAULO EGYDIO MARTINS no início do seu voto, ao citar RADBRUCH, “O compromisso — a linha central no paralelograma da força — tende a favorecer a parte mais importante. O juiz, que permanece simplesmente como um árbitro imparcial *entre duas partes*, será inevitavelmente levado, pelas leis da mecânica, a in-

38. Cf. JOHN J. JACKSON, *World Trade and the Law of the GATT*, cit., pp. 392-397; KENNETH W. DAM, *The GATT — Law and International Economic Organization*, cit., pp. 132-147, 167-179; *General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents*, Ninth Supplement, Genève, Feb/1961 — Avoidance of Market Disruption — decision of 19 November 1960, pp. 26-28; *US Congress, Senate, Hearings before the Committee on Foreign Relations: International Coffee Agreement*, 1968, cit., pp. 48-58.

39. ARTHUR J. CORDELL, *The Brazilian Soluble Coffee Problem: A Review*, in loc. cit., p. 36.

clinar-se para o lado do mais fortes...”⁴⁰. E foi isto exatamente o que aconteceu. Pontos substantivos como a existência ou não de “tratamento discriminatório”, o cerne jurídico da questão, foram considerados como “um ponto de método de procedimento”, e o essencial passou a ser uma “lamentável situação” que para ser remediada exigiria ação⁴¹. Ação que tanto os EUA poderiam tomar, com base no artigo 44, por força do voto do árbitro ODEVALL, quanto ação que o governo brasileiro poderia tomar para remediar a situação, consoante o convite por ele feito com fundamento no § 3.º, “a”, do artigo 44. Ambas, é bom lembrar, a serem, em verdade, negociadas uma vez que a Junta Arbitral não fixara, como deveria, a *medida* do tratamento discriminatório que limitaria o escopo destas ações. A partir destas observações, a explicação e interpretação do parecer do árbitro ODEVALL parece clara: a decisão da Junta Arbitral pelo voto determinante do seu presidente foi uma etapa de negociação e não uma adjudicação. A negociação, tanto na etapa da Junta Arbitral quanto nas subsequentes, obedeceu ao paralelograma de forças e o Brasil terminou por taxar internamente as suas exportações de solúvel. Talvez não tanto quanto desejariam os interesses contrariados nos EUA, em função do peso relativo do Brasil no contexto da o.i.c. expressado pelo § 4.º do artigo 44 do Convênio referido no voto do árbitro ODEVALL, mas seguramente em obediência a uma pressão e não como consequência de uma real solução jurídica da controvérsia.

Este rápido esboço do problema do solúvel permite que se conclua este item do trabalho com algumas considerações sobre o problema da solução de controvérsias, num acordo como o Convênio do Café. O Convênio do Café, à maneira do GATT, não é um projeto comunitário, tipo Mercado Comum Europeu, onde a delegação de competência requer a segurança das normas jurídicas, como prin-

40. *Records/19, cit.*, p. 20.

41. *Records/20, cit.*

principal elemento de regulamentação da conduta real dos seus membros. O Convênio do Café se insere num outro contexto menos intenso de direitos e obrigações e o seu vínculo associativo é muito mais tênue e sujeito a oscilações mais acentuadas entre as tendências à cooperação e às tendências ao conflito. As normas jurídicas são apenas um dos elementos reguladores da conduta real de seus membros e, na hipótese de um conflito, o que se tenta é o restabelecimento da reciprocidade de interesses, como elemento sustentador do vínculo associativo. Ora, o restabelecimento de uma reciprocidade de interesses pode envolver, para usar a distinção dos autores do recente estudo do INTAL, sobre os métodos para a solução de conflitos, em processos de integração econômica ou de cooperação comercial, um *conflito de concepção*, a saber: o que é e para que serve o Convênio e em que medida, numa determinada controvérsia, está ele atendendo aos interesses das partes em conflito. Neste caso do solúvel, evidentemente o assunto se colocou como um conflito de concepção, pois, conforme foi visto, o árbitro americano, formulando a posição dos EUA, questionou a sobrevivência de um acordo de produtos de base, quando este é utilizado “para dar aos produtores de um país exportador acesso a fornecimento baratos que são negados aos seus competidores dos países importadores em consequência deste Convênio.” Por seu lado, o árbitro PAULO EGYDIO MARTINS, articulando a posição do Brasil, insistia que a posição americana representava “uma tentativa de reformulação da própria política inspiradora do Convênio”, pois “pretende-se com isso subtrair aos países produtores de matérias-primas e participantes do Convênio, quaisquer vantagens naturais que possuam para sua industrialização, reservando-se aos países industrializados consumidores a manutenção do status-quo.” Ora, os conflitos de concepção são dos que, pelo significado político dos interesses em jogo, dificilmente se solucionam através de uma decisão puramente jurídica, e o voto do árbitro

ODEVALL mostrou isto claramente. Nestes casos, a disputa se subordina, nas etapas de negociação, ao caráter individualista da distribuição do poder entre os estados, que reflete a vigente estrutura do sistema das relações internacionais.

Estas observações permitem uma conclusão: a solução de controvérsias, num acordo como o *Convênio do Café*, apesar dos elementos de cooperação não foge, numa situação-limite de um conflito de concepção, à realidade da economia internacional que se evidencia no quadro de outras soluções jurídico-institucionais. Assim como no GATT, a solução de controvérsias de um acordo que obedece, por força das características constitutivo-institucionais de seu vínculo associativo, ao critério pragmático da jurisprudência diplomática e não ao rigor das regras jurídicas, não favorece ou melhora o “locus standi” dos países subdesenvolvidos diante dos desenvolvidos. De fato, toda solução de controvérsias onde os critérios de rigor jurídico se subordinam à negociação diplomática, não favorece normalmente os países subdesenvolvidos, pois estes têm um “locus standi” inferior aos desenvolvidos. Assim sendo, na redefinição das regras do jogo a serem aplicadas à situação, com o objetivo de se restabelecer a reciprocidade de interesses, o paralelograma de forças provoca efeitos negativos. Estes só não ocorreriam, como regra geral, caso os árbitros pudessem se colocar acima das partes para aplicar o direito enquanto adjudicação e não enquanto uma fase, entre outras, de negociação⁴².

42. Cf. também sobre os assuntos tratados neste item, além dos já citados: DOMINIQUE CARREAU, JACQUELINE DE LA ROCHERE, THIEBAUT FLORY, *Chronique de Droit International Economique, Annuaire Français de Droit International*, 1969, pp. 619-622; WILLIAM G. TYLER, *A Política Norte-Americana e o Impasse do Café Solúvel, Revista Civilização Brasileira*, 18 (março/abril 1968), pp. 87-98; EDMAR LISBOA BACHA, *A Política Cafeeira do Brasil, 1952-1967, Dados*, (1968), pp. 144-161; HÉLIO DUQUE, *A Guerra do Café Solúvel*, Rio: Leitura, 1970; CELSO LAFER, *El GATT, la Cláusula de la Nación más Favorecida y*

10. Depois desta análise, relativamente longa, sobre as origens do *Convênio Internacional do Café*, seus objetivos, suas medidas de curto e longo prazo, sua organização e os elementos de conflito e cooperação inerentes ao seu funcionamento, cabe, ao concluir, fazer uma avaliação, ainda que preliminar, sobre sua eficácia enquanto fórmula jurídico-institucional para regulamentar e organizar um segmento da economia internacional.

Um dos objetivos do Convênio é evitar as excessivas flutuações dos preços de café (artigo 1.º, § 2.º), que afetam normalmente o equilíbrio a curto prazo da economia internacional de produtos primários. Aliás, quanto a este último aspecto, basta neste sentido lembrar, para efeitos de comparação analógica, que o preço do cacau, que até agora, apesar de intensas negociações, não foi submetido à regulamentação de um acordo, tem variado muito: 12.2 cents por libra (julho de 1965), 48.7 cents por libra (dezembro de 1968) e 23.8 cents por libra (dezembro de 1971).⁴³ O *Acordo Internacional do Café*, no que diz respeito a este objetivo de evitar flutuações excessivas de preço, tem sido, aparentemente, bem sucedido. Nas palavras de ALEXANDRE F. BELTRÃO: “Os fatos são incontestáveis: o preço do café importado pelos Estados Unidos sofreu, nos anos cinquenta, uma oscilação de 45 “cents” por libra-peso; nos anos sessenta, ao abrigo do Convênio, a flutuação se reduziu a 15 “cents” por libra, malgrado o impacto de um dos mais de-

América Latina, in *loc. cit.*, pp. 141-145; CELSO LAFER, *Un Análisis de la Compatibilidad de los Artículos 27 y 28 del Pacto Andino con el Ordenamiento Jurídico de la ALALC, Derecho de la Integración* n.º 6 (Abril/1970), pp. 99-101; INTAL, *Los Métodos para la Solución de Conflictos e para Asegurar la Vigencia del Derecho en Procesos de Integración Económica o de Cooperación Comercial, Derecho de la Integración* n.º 11 (Octubre/1972), pp. 121-131; CHARLES DE VISSCHER, *Théories et Réalités en Droit International Public*, Paris: Pedône, 1960, pp. 446-447 e *passim*.

43. UNCTAD, *Monthly Bulletin* n.º 72-73, August/September 1972.

vastadores desastres experimentados por uma safra de café no presente século.

“A estabilização do mercado proporcionou aos países produtivos receita maior e mais segura e assegurou aos países consumidores um fluxo mais regular do produto...”⁴⁴

É preciso no entanto que se diga que essa estabilização do mercado também se deve a medidas unilaterais do Brasil, que redundaram em benefício do Convênio. Entre elas se incluem a erradicação de cafezais em larga escala, a redução dos níveis de estoques e a assim política do “guarda chuva”, pela qual o Brasil não exportava, em determinadas circunstâncias, todo o café a que teria direito pelo sistema de funcionamento das quotas, sustentando desta maneira, unilateralmente, o melhor funcionamento do Convênio⁴⁵.

Além da estabilização do mercado, o Convênio almeja igualmente proporcionar aos países produtores preços equitativos para o café (artigo 1.º, § 1.º). A análise econômica parece demonstrar que, de 1962 a 1968, os preços de café indicam uma tendência à flutuação decrescente. Se isto for correto, o objetivo de manutenção de níveis equitativos de preços não foi plenamente alcançado durante esse período. A explicação para esta situação, segundo CHARLES C. MUELLER, seria a seguinte: “O Acordo Internacional do Café, como operou até meados de 1969, era uma barganha entre os países produtores de café de um lado, com uma capacidade produtiva super-expandida, 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 e industrializados, cuja demanda de café tem crescido modestamente. Como é a força relativa dos dois lados do Acordo que determina o nível dos preços do café, numa organiza-

44. ALEXANDRE F. BELTRÃO, *Cooperação Cafeeira na Presente Década*, cit., p. 2.

45. INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ, *Anuário Estatístico do Café*, 1971, quadro 7-2, Exportação Mundial de Café, comparação com a quota efetiva, pp. 105-108.

ção tipo monopólio bilateral, não seria realista esperar outra coisa que não o baixo nível observado nos preços do café. Isso é particularmente verdadeiro se nós considerarmos que no principal país importador da O.I.C. — os Estados Unidos — a pressão política contra a participação no Acordo tem sido grande⁴⁶. Aliás, no processo de ratificação pelo Senado Americano do Convênio de 1968, um dos argumentos utilizados em sua defesa, na perspectiva dos consumidores, foi precisamente esta tendência à flutuação decrescente⁴⁷, que dados recentes confirmam. De fato, o preço médio de importação de café verde nos Estados Unidos, quando comparado com o índice geral de preços no atacado baixou de 41.8 cents por libra no período 1950-1962, para 36.7 por libra no período 1963-1971. Este preço médio, deflacionado, variou de 48.0 cents por libra no período de 1950-1962 para 34.1 cents por libra no período de 1963-1971. De mais a mais, cabe lembrar, como aponta CARLOS SANZ SANTA MARIA, que os preços do café são quotados em dólares e que as reavaliações das moedas com relação ao dólar, que resultaram dos acordos de dezembro de 1971 (Smithsonian Agreements), diminuíram ainda mais o poder de compra dos países produtores, evidentemente na proporção do volume relativo de suas exportações para aqueles países consumidores que reavaliaram suas moedas⁴⁸. Daí esforços no início de 1972 dos países produtores para elevar em quatro centavos por libra-peso o preço do café, para compensar a desvalorização, real e formal do dólar e estancar o declínio do poder aquisitivo das receitas de exportações de café. Estes esfor-

46. CHARLES C. MUELLER, *O Impacto do Acordo Internacional do Café sobre o Preço do Café*, *Revista Brasileira de Economia*, vol. 25 n.º 3 (jul/set. 1971), p. 148.

47. US CONGRESS, SENATE, *Hearings before the Committee on Foreign Relations — International Coffee Agreement, 1968*, cit., pp. 42-43.

48. OEA, *Servicio Informativo para la Prensa*, C-296/72, 14 de Septiembre de 1972, *Presidente del CIAP pide a los Estados Unidos que sigan apoyando acuerdo cafetero*.

ços têm encontrado resistências apreciáveis, sobretudo por parte dos EUA, cuja postura tem sido de intransigência⁴⁹.

Estas observações sobre preços equitativos mostram claramente que um acordo de produtos primários, como o Convênio do Café, não escapa às duras realidades do comércio internacional. Evidentemente, sendo um esquema de cooperação, o Convênio do Café ordena o universo econômico, que visa regular de maneira mais adequada do que uma solução de livre comércio, pois a sua inexistência muito provavelmente teria trazido oscilações de preços mais bruscas e possivelmente mais decrescentes em função da tendência à superprodução e ao subconsumo do café. Entretanto, esta melhor ordenação não implica necessariamente num "locus standi" mais satisfatório para os países produtores e subdesenvolvidos face aos países consumidores e desenvolvidos. A melhoria substancial do "locus standi" só poderá ocorrer quando forem efetivamente encaminhados os problemas do equilíbrio a longo prazo da economia internacional do café, como a superprodução e o subconsumo, problemas esses que vão requerer, conforme foi apontado, a continuidade no tempo das medidas previstas pelo Convênio.

Existe porém uma larga distância entre a racionalidade a longo prazo e a racionalidade "hic et nunc". Esta distância aconselha um rápido exame de alguns aspectos da economia internacional do café que trouxeram dificuldades na fixação das quotas do ano cafeeiro 1972-1973 e que agora estão entrando no esquema das discussões sobre a própria renegociação do Convênio. Em resumo, talvez o que se possa dizer é que existe para os próximos anos uma tendência passageira à escassez do café, dada a diminuição dos estoques e da produção brasileira. Esta tendência, se operarem apenas os mecanismos de mercado e evolução tradicional do ciclo da economia cafeeira, levará, a médio prazo, à su-

49. *O Estado de S. Paulo*, 18/fevereiro/1972, p. 21; idem de 24/fevereiro/1972, p. 39; idem de 14/março/1972, p. 64.

perprodução. Entretanto, a curto prazo, esta situação de mercado comprador vem facilitando, como observa CARLOS VIACAVA, um esforço de união entre os países produtores — o “Grupo de Genebra”⁵⁰. A cooperação entre os produtores, no contexto ainda que possivelmente temporário, de um mercado comprador, melhorou o “locus standi” dos países produtores. Esta melhoria, no entanto — convém ressaltar — tem suas limitações. É mais um instrumento de barganha do que uma solução alternativa de intervenção no mercado, uma vez que não se compara, por exemplo, com as potencialidades da OPEP — Organização dos Países Exportadores de Petróleo — pois a posição de força dos países produtores de petróleo resulta precisamente de uma tendência oposta à da economia cafeeira, a saber: sua produção e superconsumo. Aliás, o sucesso da estratégia da OPEP em Teheran em 1971 confirma parcialmente esta observação, pois ela também se deve a uma situação em que se antecipava escassez de petróleo. O teste, portanto, de uma solução tipo OPEP para o café ainda não ocorreu, pois pressuporia, a prazo mais longo, o seu real funcionamento em meio a vicissitudes da superprodução⁵¹, e, a prazo mais curto, a afetiva superação dos conflitos entre produtores. Estas razões aconselham, quando se examina o assunto numa perspectiva global de estabilidade a longo prazo, a prorrogação do Convênio, pois ele não é inconveniente para os países consumidores — uma vez que o seu funcionamento não os tem prejudicado — e ele é conveniente para os países produtores — uma vez que o Convênio não só ordena mais adequadamente o equilíbrio a curto prazo da economia do café, como também permitirá que se dê continuidade às medidas destinadas a assegurar o equilíbrio a longo prazo. Entretanto, esta perspectiva ampla de cooperação pode não coincidir com os interesses particulares de cada um dos

50. CARLOS VIACAVA, *Café: Alinhamento dos Países Produtores*, *Jornal do Brasil*, 1/abril/1972.

51. Cf. RAYMOND VERNON, *Sovereignty at Bay-The Multinational Spread of U.S. Enterprises*, N. York: Basic Books, 1971, pp. 58-59.

membros, sejam produtores, sejam consumidores, que talvez venham a preferir o acréscimo de ganhos efetivos a curto prazo em detrimento de uma estabilidade futura. Este é um dos riscos que ameaçam o futuro do Convênio, evidenciado pela recente falta de acordo quanto à fixação das quotas para o ano cafeeiro de 1972-1973. Os impasse redundou na suspensão do sistema de quotas até 30 de setembro de 1973, mantidos no entanto os sistemas de controle que as fiscalizam (selos e certificados), como um arcabouço para a renegociação do Convênio a ser realizada em 1973.⁵² Esta renegociação, seguramente, será complexa e os seus resultados dependerão do acordo de produtores. Se este funcionar a contento, poderá conduzir a uma solução mais equitativa na perspectiva dos exportadores. Se falhar, possivelmente implicará na perda de substância do "locus standi" dos países produtores perante os países consumidores. Esta última hipótese, de falta de cooperação entre produtores, é sempre admissível, uma vez que os membros do Convênio não foram atingidos de maneira uniforme pelo seu funcionamento. Basta, neste sentido, lembrar que durante a vigência do Convênio de 1962, segundo dados fornecidos pelo Congresso Brasileiro, o Acordo propiciou ao Brasil um aumento de 1,9% na quantidade exportada e um aumento de 6,37% nas receitas cambiais obtidas, enquanto que as porcentagens para os demais produtores, no seu conjunto, foram respectivamente uma elevação de 22,7% na quantidade exportada e 27,19% nas receitas cambiais obtidas⁵³. A razão de ordem econômica para esta situação já foi sugerida: o mercado cafeeiro não é homogêneo, não tem um preço único e a inelasticidade da procura global de café não vem impossibilitando, como aponta DELFIM NETTO, a elasticidade da procura de café de um ou mais países produtores. Em outras palavras, a situação entre grandes

52. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 8/dezembro/1972, p. 30; idem, de 9/dezembro/1972, p. 28; 10/dezembro/1972, p. 89; idem de 12/dezembro/1972, p. 1.

53. Cf. *Visão*, 31/janeiro/1971, p. 36.

e pequenos produtores não é simétrica, e, aparentemente, a procura tem sido inelástica apenas para o café brasileiro como consequência da liderança do Brasil em matéria de fixação de preços. Isto quer dizer que, enquanto os demais países fixarem a sua política de preços depois que o Brasil tenha estabelecido a sua, é improvável que a procura do café do Brasil se torne elástica⁵⁴. Daí uma das razões e uma das tensões do acordo de produtores e daí também — extrapolando para as implicações político-jurídicas — a possibilidade sempre latente de novas situações de conflito, tanto entre produtores quanto entre estes e os membros consumidores, e conseqüentemente a busca de ajustes ou mesmos outras modalidades de cooperação na sua renegociação, pois existem fissuras e tensões no que foi denominado “uma organização tipo monopólio bilateral”. Este “monopólio bilateral” nada tem de monolítico ou de imutável e é por essa razão que são complexos e flexíveis os mecanismos que permitem atualmente o funcionamento do Convênio. A complexidade destes mecanismos, relatados em diversos itens deste trabalho, mostram a dificuldade de se generalizar a fórmula jurídico-institucional do Convênio do Café para outros setores da economia internacional, o que permite dizer, finalizando, que se trata de uma solução dotada de funcionalidade específica que não comporta extensões por analogia e que pode vir a ser superada pelos acontecimentos.

54. Cf. ANTONIO DELFIM NETTO, *Considerações sobre a Elasticidade da Demanda dos Cafés Brasileiros*, in *Ensaio Econômico — Homagem a Octavio Gouveia de Bulhões*, Rio: APEC, 1972, pp. 182-201.