

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

MARISA ALICE SINGULANO

DESREGULAMENTAÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO MERCADO DE
CAFÉ: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO DAS MATAS DE MINAS

Belo Horizonte

2015

MARISA ALICE SINGULANO

DESREGULAMENTAÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO MERCADO DE
CAFÉ: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO DAS MATAS DE MINAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais
como requisito parcial para obtenção do título de
doutor em Sociologia.

Orientador: Sílvio Salej Higgins

Belo Horizonte

2015

301
S616d
2015

Singulano, Marisa Alice

Desregulamentação e mudança institucional no mercado de café [manuscrito] : um estudo de caso na região das matas de Minas / Marisa Alice Singulano. - 2015.

263 f. : il.

Orientador: Sílvio Salej Higgins.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1.Sociologia – Teses. 2.Desregulamentação - Teses. 3. Instituições (Filosofia) - Teses. 4.Café - Mercado - Teses. I. Higgins, Silvio Salej. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

MARISA ALICE SINGULANO

DESREGULAMENTAÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO MERCADO DE
CAFÉ: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO DAS MATAS DE MINAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais
como requisito parcial para obtenção do título de
doutor em Sociologia.

Belo Horizonte, 20 de maio de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sílvio Salej Higgins (DSOA/UFMG) - Orientador

Prof. Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves (DSOA/UFMG)

Dr. José Luiz dos Santos Rufino (CEC/UFV)

Prof. Dr^a. Márcia da Silva Mazon (DSPO/UFSC)

Prof. Dr. Roberto Max Protíl (DER/UFV)

Dedicatória

À Maria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Sílvio Salej Higgins, pela generosidade e pela competência com que acompanhou este trabalho nos últimos anos e com quem aprendi muito.

Agradeço aos professores Jorge Alexandre Barbosa Neves e Roberto Max Protil pelas contribuições realizadas durante a qualificação e a defesa da tese.

Agradeço aos professores Márcia da Silva Mazon e José Luís dos Santos Rufino pelas contribuições durante a defesa da tese.

Na UFMG tenho muitos a agradecer pelas oportunidades, pelo aprendizado e pela convivência desde 2002. Agradeço à diretoria da Fafich e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia pelo apoio financeiro para a realização do trabalho de campo. Aos meus professores, aos funcionários e aos colegas do PPGS agradeço pelas várias formas de ajuda nestes anos.

Na UFOP, agradeço pelo apoio financeiro para capacitação e pela liberação de meu departamento para realização de parte do doutorado. Agradeço os meus colegas do ICSA pelo apoio e pela rica convivência. Agradeço aos meus alunos, com quem mais aprendo.

Aos cafeicultores e cafeicultoras das Matas de Minas e às suas organizações, agradeço pela cordialidade com que sempre me receberam e pela contribuição fundamental à pesquisa.

Aos profissionais da Secretaria de Agricultura do estado de Minas Gerais e órgãos vinculados – Emater, IMA e Epamig –, da UFV, do CEC, do Sebrae, de prefeituras e demais órgãos públicos e organizações da sociedade consultados durante a realização deste trabalho, agradeço pela ajuda inestimável e por aceitarem participar desta pesquisa.

Agradeço aos ex-técnicos do IBC que contribuíram para este trabalho e o estimularam.

Agradeço à Selma Singulano que me auxiliou com o material da pesquisa, com a revisão dos textos e com a vida.

Agradeço à minha família e aos meus amigos, que ofereceram o apoio emocional necessário para que esta tese pudesse tomar forma.

DESREGULAMENTAÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO MERCADO DE CAFÉ: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO DAS MATAS DE MINAS

RESUMO

Esta pesquisa aborda as mudanças institucionais decorrentes da desregulamentação do mercado de café a partir da década de 1990, suas consequências em termos de reestruturação do mercado e como os produtores na região das Matas de Minas se adaptaram ao novo contexto. Com a extinção do IBC foi deixada uma lacuna na coordenação do mercado de café. Este espaço foi processualmente ocupado por outros agentes sociais, tanto órgãos da burocracia pública quanto organizações privadas. Com relação à política cafeeira, houve um esvaziamento de muitas ações em um primeiro momento, em seguida houve um processo de descentralização desta política e de maior abertura dos espaços decisórios com o aumento da participação de organizações setorialistas. As mudanças no ambiente institucional definiram incentivos para a formação de organizações de produtores em diversas regiões, inclusive na área estudada. As Matas de Minas têm passado por grandes mudanças desde os anos 1990, que se expressam em duas dimensões fundamentais: uma mudança em sua reputação, passando de uma região reconhecida pela baixa qualidade de seus cafés para uma região cada vez mais reconhecida pela produção de cafés de qualidade; e um processo de adaptação dos produtores às novas condições institucionais e econômicas por meio da diferenciação dos seus cafés pela qualidade. Na análise destes processos, nos baseamos na teoria institucionalista, enfatizando a construção social e política das estruturas de mercado e as relações entre burocracias públicas e organizações da sociedade no contexto da liberalização. Destacamos ainda a ‘construção social da qualidade’ como categoria-chave para a análise das estratégias dos produtores neste contexto e das novas configurações do mercado local. Os resultados de nossa pesquisa indicam que as mudanças no ambiente institucional influenciaram nas condições de produção e de comercialização dos produtores, criando incentivos e constrangimentos para a formação de suas estratégias econômicas, as quais se relacionam a formas de coordenação das transações de café específicas.

PALAVRAS-CHAVE: desregulamentação, instituições, mercado de café, construção social da qualidade, Matas de Minas.

DEREGULATION AND INSTITUTIONAL CHANGE IN THE COFFEE MARKET: A CASE STUDY IN THE MATAS DE MINAS REGION

ABSTRACT

This study addresses the institutional changes resulting from the deregulation of the coffee market, which started in the 1990s, as well as its consequences in terms of market restructuring and how the producers in the Matas de Minas region have adapted to the new context. The extinction of the IBC left a gap in the coffee market coordination, which was gradually filled by other social actors, both from public bureaucracy and private organizations. Regarding coffee policy, there was a depletion of many actions at first. Then, there was a process of decentralization of this policy and a greater openness in decision-making, with an increase in the participation of sectorial organizations. The changes in the institutional environment have set incentives for the creation of producer organizations in several regions, including in the studied area. The Matas de Minas region has undergone major changes since the 1990s, which are expressed in two basic dimensions: a change in reputation - from a region known for its low quality coffee to an increasing recognition for producing good quality coffee; and a process of adaptation of the producers to the new institutional and economic conditions, through the differentiation of coffee qualities. In the analysis of these processes, we have relied on the institutionalist theory, giving emphasis to the social and political construction of market structures and to the relationship between public bureaucracies and social organizations in the context of liberalization. We also highlight the 'social construction of quality' as a key category for the analysis of the strategies of producers in this context and of the new local market configuration. The results of our research indicate that the changes in the institutional environment have influenced the production and marketing conditions, creating incentives and constraints to the formation of economic strategies of producers - which relate to specific forms of coordination of coffee transactions.

KEYWORDS: deregulation, institutions, coffee market, social construction of quality, Matas de Minas region.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

| | |
|--|-------|
| Tabela 1 – Evolução das operações de custeio agrícola do Pronaf em Minas Gerais durante o período 1999-2012..... | 1411 |
| Tabela 2 – Evolução do crédito concedido com recursos do Funcafé nos níveis nacional e estadual..... | 14242 |

MAPAS

| | |
|---|-----|
| Mapa 1 – Regiões produtoras do estado conforme Portaria IMA 165/95..... | 255 |
| Mapa 2 – Matas de Minas. | 266 |

QUADROS

| | |
|---|-------|
| Quadro 1 – Comparação das regiões produtoras de café do estado de Minas Gerais. | 299 |
| Quadro 2 – Unidades de análise, seleção e técnicas de pesquisa. | 399 |
| Quadro 3 – Tipologia de produtores..... | 18838 |
| Quadro 4 – Alinhamento entre tipos de produtor, qualidades de café e formas de coordenação mercantil..... | 19797 |

GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 – A distribuição dos ganhos na cadeia do café..... | 61 |
| Gráfico 2 – Estratificação por área (ha) no número de estabelecimentos que cultivam café nas Matas de Minas..... | 96 |
| Gráfico 3 – Tipos de mão de obra empregada para a realização de tratos culturais nas propriedades G, M e P na Zona da Mata. | 98 |
| Gráfico 4 – Frequência do nível de escolaridade dos cafeicultores dos diferentes tipos de propriedades (G, M e P) na Zona da Mata | 106 |

FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 – Propriedade familiar no município de Carangola. | 101 |
| Figura 2 – Paisagem típica da cafeicultura nas Matas de Minas. Lavouras em áreas montanhosas do município de Manhumirim. | 102 |
| Figura 3 – Logo da região Matas de Minas. | 186 |
| Figura 4 – Cadeia de comercialização de café | 171 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIC - Associação Brasileira da Indústria de Torrefação e Moagem de Café

ABICS - Associação Brasileira da Indústria de Café Solúvel

ACAR - Associações de Crédito e Assistência Rural

AFRIG - Associação dos Frigoríficos de Minas Gerais, Espírito Santo e Distrito Federal

AIC - Acordo Internacional do Café

APHCEMG - Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros das CEASAS do Estado de Minas Gerais

ATER - Assistência Técnica e Extensão rural

BM&F – Bolsa de Mercadorias e Futuros

BSCA - *Brazilian Specialty Coffee Association*

CDPC - Conselho Deliberativo da Política do Café

CeasaMinas - Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.

CEB – Comunidades Eclesiais de Base

CEC - Centro de Excelência dos Cafés das Matas de Minas

Cecafé - Conselho de Exportadores de Café Verde do Brasil

Cepa - Conselho Estadual de Política Agrícola

Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIC - Centro de Inteligência do Café

CNA - Confederação Nacional da Agricultura

CNC - Conselho Nacional do Café

CNPA - Conselho Nacional de Política Agrícola

COB – Classificação Oficial Brasileira

COE - Custo Operacional Efetivo

Conab - Companhia Nacional de Abastecimento

Consagro - Conselho do Agronegócio

Coocafé - Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Lajinha

Coofeliz - Cooperativa da Agricultura Familiar Solidária de Espera Feliz

Cooparaó - Cooperativa Agropecuária das Vertentes do Caparaó

Coopercafé - Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Caratinga

Coopermatas - Cooperativa de Produtores da Região das Matas de Minas

Coorpol – Cooperativa Regional Indústria e Comércio de Produtos Agrícolas do Povo Que Luta

COT - Custo Operacional Total

CTA - Centro de Tecnologias Alternativas

CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social

DNC - Departamento Nacional do Café

ECT - Economia dos Custos de Transação

Emater - Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural

Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Embrater - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

Epamig - Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais

EUA – Estados Unidos da América

Faemg - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FEA/USP - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo

Fecafé - Fundo Estadual do Café

Fedecafé - *Federación Nacional de Cafeteros de Colombia*

Fetaemg - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais

Fiemg - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

FLO - *Fair Trade Labelling Organizations International*

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Funcafé - Fundo de Defesa da Economia Cafeeira

GATT - *General Agreement on Tariff and Trade* ou Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GCC - *Global Commodity Chain Analysis*

GERCA - Grupo de Racionalização da Cafeicultura

GVC - *Global Value Chain Analysis*

IAC - Instituto Agrônomo de Campinas

Iapar - Instituto Agrônomo do Paraná

IBC - Instituto Brasileiro do Café

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFOAM - *International Federation of Organic Agriculture Movements*

IMA - Instituto Mineiro de Agropecuária

Incaper - Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural

Incrá - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Inmecafé - *Instituto Mexicano del Café*

Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

INPI - Instituto Nacional de Propriedade Industrial

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPES - Instituições Públicas de Ensino Superior

MAA - Ministério de Agricultura e do Abastecimento

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MICT - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo

NCA - *National Coffee Association*

NEI - Nova Economia Institucional

NICS - *New Industrialized Countries*

Ocemg - Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais

OIC - Organização Internacional do Café

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

Oscip - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PEC - Plano de Erradicação de Cafezais

Pipaemg - Programa Integrado de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais

Pnae - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PNP&D - Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRRC - Plano de Renovação e Revigoramento de Cafezais

PTA - Projetos em Tecnologia Alternativa

Rede - Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas

Ruralminas - Fundação Rural Mineira

SAF - *Strategic Action Fields*

SAG - Sistemas Agroindustriais

SCAA - *Specialty Coffee Association of America*

SCAMG - *Specialty Coffee Association of Minas Gerais*

Seapa - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais

Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SFA/MG - Superintendência Federal de Agricultura do Estado de Minas Gerais
SIBER - Sistema Brasileiro de Extensão Rural
Silemg - Sindicato das Indústrias de Laticínios e Produtos Derivados no Estado de Minas Gerais
SMA - Sociedade Mineira de Agricultura
SMEA - Sociedade Mineira de Engenheiros Agrônomos
SMMV - Sociedade Mineira de Médicos Veterinários
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural
STR – Sindicato de Trabalhadores Rurais
TI - Tecnologia da Informação
TNC - *Transnacional Corporations*
UFLA - Universidade Federal de Lavras
UFV – Universidade Federal de Viçosa
USTR - *United States Trade Representative*
WTO - *World Trade Organization*

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1. Introdução | 14 |
| 1.1. Apresentação | 14 |
| 1.2. A liberalização do mercado internacional de café..... | 18 |
| 1.3. O Brasil e Minas Gerais no contexto da desregulamentação do mercado de café..... | 22 |
| 1.4. A construção do estudo de caso..... | 24 |
| 1.4.1. Justificativa da escolha da região das Matas de Minas | 24 |
| 1.4.2. Objetivos da pesquisa | 31 |
| 1.4.2.1. Objetivo geral | 31 |
| 1.4.2.2. Objetivos específicos..... | 31 |
| 1.4.3. Metodologia..... | 32 |
| 1.5. Estrutura da tese..... | 39 |
| | |
| 2. A liberalização do mercado de café: contextualização e perspectivas analíticas..... | 41 |
| 2.1. Apresentação | 41 |
| 2.2. O processo de liberalização | 42 |
| 2.3. Os impactos da liberalização sobre as regiões produtoras e os cafeicultores na América Latina | 48 |
| 2.4. Perspectivas analíticas sobre a liberalização | 55 |
| 2.4.1. A defesa do neoliberalismo | 55 |
| 2.4.2. A crítica do neoliberalismo | 57 |
| 2.5. Abordagens institucionalistas: Estado e mercado no contexto da liberalização . | 62 |
| 2.5.1. O neoinstitucionalismo econômico | 63 |
| 2.5.2. A abordagem sociológica institucionalista..... | 66 |
| 2.5.3. A abordagem institucional comparativa | 72 |
| 2.5.4. Análises institucionalistas sobre o SAG do café no Brasil..... | 76 |
| 2.6. Proposta analítica..... | 79 |
| 2.6.1. Estrutura analítica | 83 |
| | |
| 3. As Matas de Minas: caracterização histórica e socioeconômica | 85 |
| 3.1. Apresentação | 85 |
| 3.2. A constituição histórica da cafeicultura na região das Matas de Minas..... | 85 |
| 3.3. Caracterização socioeconômica da cafeicultura das Matas de Minas | 93 |
| | |
| 4. Desregulamentação e mudança institucional: burocracias públicas e organizações setoriais na construção da política cafeeira no contexto pós-IBC... .. | 109 |
| 4.1. Apresentação | 109 |
| 4.2. A intervenção governamental na cafeicultura | 110 |
| 4.2.1. O período pré-IBC | 110 |
| 4.2.2. O IBC..... | 111 |
| 4.3. A estrutura institucional da política cafeeira no pós-IBC | 115 |
| 4.3.1. A esfera federal: burocracias públicas e organizações setoriais na constituição do CDPC | 115 |
| 4.3.2. O governo de Minas: o modelo de ‘gestão pública gerencial’ e seus impactos na definição de uma política cafeeira estadual..... | 121 |
| 4.3.3. O nível local: os processos de formação de organizações de produtores nas Matas de Minas..... | 134 |
| 4.4. A construção de políticas para a cafeicultura no contexto pós-IBC e sua Influência nas Matas de Minas | 139 |

| | |
|---|------------|
| 4.4.1. Políticas federais para a agricultura familiar: crédito e mercados institucionais | 140 |
| 4.4.2. Ciência e tecnologia..... | 147 |
| 4.4.3. A assistência técnica e a extensão rural..... | 154 |
| 4.4.4. O Certifica Minas Café..... | 162 |
| 5. O mercado de café nas Matas de Minas: o processo de adaptação dos produtores e as formas de coordenação das transações no contexto da desregulamentação | 169 |
| 5.1. Apresentação | 169 |
| 5.2. A estrutura do mercado de café nas Matas de Minas: produtores, compradores, padrões de qualidade e controle da comercialização..... | 170 |
| 5.3. As mudanças nas Matas de Minas após a desregulamentação: a construção de uma reputação e a emergência de uma identidade territorial..... | 182 |
| 5.4. O processo de adaptação dos produtores ao contexto da desregulamentação: a diferenciação pela qualidade..... | 186 |
| 5.4.1. Os produtores ‘tradicionais’ | 190 |
| 5.4.2. Os produtores ‘empresários’ | 192 |
| 5.4.3. Os produtores ‘especiais’ | 195 |
| 5.4.4. Os produtores ‘sustentáveis’ | 195 |
| 5.5. Formas de coordenação das transações de café nas Matas de Minas | 197 |
| 5.5.1. A construção social da qualidade no mercado de café | 198 |
| 5.5.2. O comércio de café <i>commodity</i> | 201 |
| 5.5.3. O comércio de cafés especiais | 207 |
| 5.5.4. O comércio de cafés ‘sustentáveis’ | 214 |
| 6. Considerações finais | 221 |
| Referências | 231 |
| Anexos..... | 238 |
| ANEXO 1 | 239 |
| Anexo metodológico | 239 |
| ANEXO 2 | 249 |
| Descrição e histórico das organizações das Matas de Minas | 249 |
| ANEXO 3 | 257 |
| Sistemas de avaliação e classificação da qualidade do café | 257 |

1. Introdução

1.1. Apresentação

Nesta tese, apresentamos o desenvolvimento e os resultados de nossa pesquisa que trata das mudanças institucionais decorrentes da desregulamentação do mercado de café no Brasil a partir da década de 1990 e como os cafeicultores em uma das regiões produtoras do estado de Minas Gerais – as Matas de Minas – se adaptaram e ainda se adaptam ao novo contexto.

Grandes mudanças se iniciaram nas Matas de Minas na década de 1990. A principal delas se refere à qualidade do café. Esta região era reputada por produzir os piores cafés do Brasil e é hoje reconhecida como uma das principais áreas de produção de cafés de alta qualidade no país. Outras mudanças socioeconômicas importantes têm afetado esta área e seus produtores, coincidindo com transformações mais amplas que afetaram o setor cafeeiro no Brasil e em todo o mundo, com o fim do Acordo Internacional do Café (AIC) e a extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC). Questionamo-nos então sobre a relação entre as mudanças pelas quais as Matas de Minas passaram e vem ainda passando e as transformações econômicas e, principalmente, institucionais que atingiram o setor do café no Brasil desde a década de 1990. Esta pesquisa visa responder, de algum modo, a este questionamento.

Este trabalho representa o amadurecimento de uma trajetória de pesquisa de uma década dedicada ao estudo da realidade dos agricultores da região das Matas de Minas. Esta região é caracterizada pela predominância de agricultores familiares, cujo principal cultivo comercial é o café. Este é comercializado em condições extremamente adversas para os produtores, em um mercado dominado por intermediários, onde a qualidade do produto tende a ser avaliada e construída em um ambiente de grande incerteza e os preços tendem a ser baixos, enquanto os custos de transação tendem a ser altos. Durante este percurso de pesquisa, algumas problemáticas foram sendo delineadas na interlocução entre os dados que esta região apresentava e alguns aportes teóricos. Havia uma intuição inicial de que o material construído ao longo da pesquisa sobre as estruturas do mercado de café na região não corroborava o modelo teórico então dominante para a interpretação das cadeias agroalimentares no Brasil, fortemente influenciado pela economia dos custos de transação. O que inicialmente se apresentava como uma intuição se converteu em um desafio analítico, em que buscamos avançar no campo das teorias dedicadas ao estudo dos mercados agroalimentares a partir de uma análise sociológica institucionalista.

Desta forma, nosso trabalho se insere no amplo debate que se tem desenvolvido desde o final do século XX, permeando os meios acadêmico e político, sobre os processos de liberalização e desregulamentação dos sistemas agroalimentares e suas consequências sobre as condições sociais e econômicas das regiões produtoras e dos agricultores que nelas vivem. O problema teórico que norteia tal debate se refere às relações entre Estado e mercado. Este problema ocupou sempre, de algum modo, uma posição importante no desenvolvimento das ciências econômicas e sociais. No contexto da liberalização, as reflexões sobre as relações Estado-mercado se fazem acompanhar frequentemente seja pela crítica à atuação do Estado na economia, defendendo a perspectiva da eficiência de mercados como promotora de desenvolvimento econômico, seja pela crítica ao livre mercado e à globalização e seus efeitos deletérios sobre as nações em desenvolvimento e os grupos sociais mais vulneráveis. Ao tratar desta discussão, é importante precisar algumas noções recorrentes na literatura e que utilizamos ao longo do trabalho.

O termo “liberalização” refere-se em geral aos processos de liberalização comercial, implicando principalmente na redução ou eliminação de barreiras tarifárias. No entanto, a noção “liberalização” tem sido empregada na literatura em um sentido mais amplo para se referir ao processo histórico localizado no final do século XX que afetou diversos mercados e setores da economia em uma escala global, incluindo o mercado de café, identificado ao neoliberalismo, frequentemente também associado ao termo “globalização” (DAVIRON; PONTE, 2005; TALBOT, 2004). Assim, utilizamos a noção “liberalização” em nosso trabalho quando nos referimos ao contexto histórico mais geral em que se situa o processo de desregulamentação, ou ao processo de mudança no mercado internacional de café iniciado com o fim das cláusulas econômicas do AIC.

No jargão econômico, os termos “regulação” ou “regulamentação”, por sua vez, remetem às ‘teorias da regulamentação’, que em suas distintas formulações buscam problematizar o fenômeno da intervenção estatal na economia. Saes (1995) trata da racionalidade da regulamentação no mercado brasileiro de café a partir de uma discussão cuidadosa das teorias econômicas da regulamentação. Seguindo tal referência, empregamos o termo “desregulamentação” referindo-nos ao processo de afrouxamento do controle do Estado no mercado de café no Brasil em decorrência da extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC). Restringimos assim o uso do termo “desregulamentação” para quando tratamos especificamente do processo interno ao Estado brasileiro decorrente do fim do IBC e suas consequências sobre o mercado de café, que constitui o cerne de nossa pesquisa.

Na literatura sobre a dinâmica recente do meio rural, encontramos diferentes expressões para se referir à realidade atual da produção agropecuária e o fenômeno de sua integração a setores da indústria e do mercado consumidor. Uma importante noção neste contexto é a de “cadeia”, presente nas análises do tipo *Global Commodities Chains* e *Global Value Chains* – as quais discutiremos com mais detalhes no próximo capítulo – que enfatizam a desigual distribuição e apropriação do valor produzido nas cadeias de *commodities* que são controladas por transnacionais. O termo correlato na literatura francesa – *filière* – orienta os estudos na tradição da economia industrial e da regulação. Esta noção se relaciona na literatura francesa sobre o mundo rural à definição do “agroalimentar” ou “sistema agroalimentar”. A sociologia econômica contemporânea, por sua vez, sobretudo aquela inspirada pelo trabalho original de White (1981), tende a utilizar preferencialmente o conceito de “mercado”, ainda que este não enfatize necessariamente o fenômeno da integração entre setores da economia. Outra vertente teórica, descendente dos estudos desenvolvidos por Davis e Goldberg (*apud* ZYLBERSZTAJN, 1995) em Harvard, opta pela noção de *agribusiness* ou “agronegócio”. Esta perspectiva tem influenciado no desenvolvimento dos estudos sobre os Sistemas Agroindustriais (SAGs) no Brasil empreendido pelo PENZA, a exemplo do trabalho de Zylbersztajn (1995)¹. Este autor, comparando a tradição francesa e a perspectiva de Harvard, afirma que enquanto aquela foca nos processos de coordenação industrial e na tecnologia, se aproximando de uma abordagem schumpeteriana, esta se orienta por uma visão neoclássica (ZYLBERSZTAJN, 1995, p.125).

Em nossa pesquisa, focamos no contexto local do mercado e em seu ambiente institucional. Assim, utilizamos a noção de “mercado” expressando o conjunto de atores direta ou indiretamente relacionados em um espaço social específico que se forma a partir das ações em torno das transações de um bem, o que inclui as burocracias públicas e agentes privados que constituem o suporte institucional que condiciona o funcionamento de tal mercado. Destarte, nossa pesquisa concentra-se no contexto local, não se caracterizando por uma análise de cadeia ou sistema. Em alguns casos nos referimos ao sistema agroalimentar do café, quando tratamos da realidade abrangente em que se situa nossa pesquisa.

Desde o final do século XX, tem-se resgatado a tradição institucionalista nas ciências sociais e econômicas que vem a oferecer uma importante contribuição para as reflexões em

¹A sigla PENZA deriva de sua antiga denominação como Programa de Estudos dos Negócios dos Sistemas Agroindustriais, quando se configurava como um programa de pesquisas do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). www.pensa.org.br (acesso em 25/02/2013). Discutiremos algumas pesquisas do PENZA no próximo capítulo.

torno das relações entre Estado e economia. A premissa básica em torno da qual convergem as pesquisas institucionalistas – de que as instituições importam no estudo da realidade econômica –, permite visualizar que os mercados dependem de contextos institucionais (inclusive os mercados liberalizados) e assim fugir à discussão estéril que opõe Estado e mercado. Partindo, portanto, de uma perspectiva institucionalista, buscamos um esquema interpretativo baseado na pressuposição fundamental de que a economia não funciona no vácuo social e que enfoca, conseqüentemente, os problemas da coordenação econômica e das estruturas sociais e institucionais que permitem o funcionamento dos mercados.

Ao posicionar nossa pesquisa nesse contexto intelectual e político, esperamos que nosso trabalho ofereça duas contribuições fundamentais. Em primeiro lugar, esperamos que possa oferecer evidências das conseqüências da liberalização sobre os cafeicultores e do modo como estes reagiram e se adaptaram às mudanças no mercado de café. A relevância desta contribuição se expressa ao se somar aos esforços de pesquisa que tem investigado as principais regiões produtoras de café do mundo, buscando um melhor entendimento da realidade da cafeicultura no contexto de uma economia globalizada – sendo o café ainda o maior responsável pela riqueza de diversas nações em desenvolvimento e pela sobrevivência de milhões de famílias de cafeicultores. Nossa contribuição se dá a partir do estudo de caso realizado em uma região – as Matas de Minas – que é a segunda maior região produtora do estado de Minas Gerais, este responsável pela metade do volume de café cultivado e colhido no maior produtor mundial, que é o Brasil. Esta região, surpreendentemente, havia sido pouco estudada, especialmente considerando as conseqüências sociais da liberalização do mercado de café.

Em nossa pesquisa, observamos que a liberalização trouxe conseqüências na maior parte das vezes negativas da perspectiva da reprodução social dos agricultores familiares que respondem por boa parte da produção de café nas Matas de Minas. Deste modo, tendemos a corroborar a posição nesse debate que problematiza a liberalização dos mercados agrícolas em termos de suas conseqüências sociais. No entanto, buscamos ir além das interpretações antagônicas que tendem à crítica ou à defesa do neoliberalismo, incluindo na análise dimensões que tradicionalmente foram consideradas extra econômicas e muitas vezes negligenciadas. Assim, buscamos situar nosso estudo no nível nacional e local e referenciá-lo pelo contexto político, onde o Estado é um agente fundamental.

Procedendo de tal modo, esperamos que nossa pesquisa possa oferecer uma segunda contribuição, esta de ordem teórica/analítica e situada no contexto da tradição institucionalista e de sua aplicação para o estudo da realidade rural e dos mercados agrícolas. O

neoinstitucionalismo econômico ocupa atualmente a posição dominante no campo dos estudos dedicados às instituições econômicas e políticas. Sua emergência foi importante, ao fazer frente à economia neoclássica e oferecer uma alternativa teórica robusta a esta no final do século XX. A sua influência no estudo de mercados agrícolas, inclusive do mercado de café no Brasil é evidenciada, por exemplo, nos estudos produzidos pelo PENSA ou de algum modo influenciados por seus pesquisadores. Respeitando a importância e a relevância destes estudos, gostaríamos, contudo, de apontar algumas limitações do neoinstitucionalismo econômico, especificamente da economia dos custos de transação, em lidar com mercados agrícolas caracterizados essencialmente por imperfeições econômicas relativas à persistência de estruturas de governança que se vinculam a altos custos de transação. Esperamos oferecer tal contribuição ao apresentar um estudo de caso de uma região cafeeira caracterizada essencialmente pela persistência de um mercado controlado por intermediários, cujo café tem sido reputado como de baixa qualidade e com um histórico de baixo nível organizativo e de insucesso das organizações. Os cafeeiros desta região lutam atualmente para contornar esse histórico e as dificuldades que encontram no mercado. Mas, de todo modo, a realidade das Matas de Minas desafia o modelo interpretativo que pressupõe o sucesso das instituições em reduzir custos de transação e cobra uma estrutura de análise que dê conta dos processos políticos que produziram a realidade como ela se apresenta e que sustentam suas transformações contemporâneas.

A escolha do nosso objeto de estudo também se relaciona à proposta teórica institucionalista. Conforme essa visão, o Estado e sua estrutura burocrática são dimensões fundamentais a se considerar na análise. Dessa forma, o mercado de café que esteve durante quase um século regulado pelo Estado e por um regime internacional, e que se encontra em uma fase de liberalização desde um pouco mais de duas décadas é um caso especial para um estudo de caráter institucionalista.

1.2. A liberalização do mercado internacional de café

O café é uma das principais *commodities* do mercado mundial, tendo sido produzidas mais de 140 milhões de sacas e exportadas mais de 100 milhões de sacas no período de abril de 2014 a abril de 2015 (OIC, 2015). O comércio de café se dá no interior de uma complexa cadeia agroindustrial que, em nível global, articula os países produtores, que são países pobres ou em desenvolvimento situados na porção tropical e subtropical do globo, e os consumidores que são, principalmente, países desenvolvidos. A maior parte da produção de café é feita em

pequenas unidades agrícolas de produção familiar, as quais totalizam cerca de 25 milhões e respondem por aproximadamente 90% do volume no mercado mundial (FERREIRA et al., 2009, p. 182). Ao longo da cadeia agroindustrial do café há uma desigualdade de apropriação da renda, sendo maior no polo próximo ao consumidor final. Com isso, há uma tendência de baixa remuneração do produtor o que se deve à própria estrutura do mercado e à lógica das relações econômicas e políticas envolvidas, tanto em nível internacional como local.

O café tem sido uma das mais importantes e valiosas mercadorias comercializadas em todo o mundo por diversos séculos; uma das poucas mercadorias que já eram importantes desde o comércio de longa distância de especiarias no início da era moderna, permanecendo ainda como um bem importante no mercado internacional, como nos lembra Topik (2003, p. 22). Contudo, este historiador nos adverte de que o mercado de café não deve ser reificado, pois não se trata de uma instituição contínua e homogênea. De outro modo, sua história tem sido marcada por rupturas radicais e transformações essenciais. O controle do mercado de café se deslocou ao longo dos últimos cinco séculos dos produtores para os exportadores, no século XVI, posteriormente, no século XIX, para os importadores, e, no século XX, este controle se deslocou para os torrefadores e os organismos governamentais nacionais e a Organização Internacional do Café (OIC). Já no final do século XX, o controle do mercado internacional se deslocou da OIC e dos institutos do café dos principais países produtores para poucas firmas multinacionais verticalmente integradas. As condições do mercado internacional têm impacto nas regiões produtoras e são internalizadas pelos produtores. Contudo, as respostas dos produtores de café a tais mudanças radicais não são uniformes, mas dependem de condições agroecológicas, econômicas e sociais definidas localmente (TOPIK, 2003, p. 120).

Sendo o café uma das principais *commodities* agrícolas, este foi um dos setores em que a regulação dos governos nacionais e organismos internacionais se mostrou mais significativa. Desde 1962 o mercado de café esteve regulado por um regime internacional definido pelas regras do AIC, assinado pelos países membros, produtores e consumidores, da recém-criada OIC. O principal instrumento de regulação mercantil desse acordo era o sistema de cotas de exportação, ao qual deveriam aderir os países produtores membros de modo a controlar os preços do café no mercado internacional. Este sistema foi bem sucedido em estabilizar e elevar os preços internacionais até o seu fim em 1989, como apontam alguns analistas (BATES, 1997; DAVIRON; PONTE, 2005, p. 87). Apesar disso, em função da pressão de torrefadores nos principais países consumidores que não se beneficiavam do

acordo, o AIC não foi repactuado, dando início a uma nova fase na cafeicultura e no comércio internacional de café.

O resultado imediato do fim das cotas de exportação, apontado por diversos autores (BATES, 1997; TALBOT, 2004; DAVIRON; PONTE, 2005; AKIYAMA, 2001), foi a queda drástica nos preços do café no mercado internacional. Logo, a partir da década de 1990, a cafeicultura enfrentou uma profunda crise, especialmente no início dos anos 2000 em que se registraram as mais baixas médias históricas de preços. Além disso, os Estados produtores, anteriormente responsáveis pela regulação e controle da cadeia internamente, tiveram suas atribuições reduzidas ou mesmo extintas. Acompanhando a liberalização, o mercado internacional de café tornou-se cada vez mais competitivo e a diferenciação do produto por atributos de qualidade sensorial, socioambientais e simbólicos passou a ser cada vez mais valorizada.

Com isso, o mercado internacional tem-se segmentado em um mercado convencional de *commodity*, que ainda responde pela maior parte do volume comercializado, e um mercado de cafés diferenciados ou especiais². Este último, em que se comercializam cafés de qualidade sensorial superior ou identificados por atributos simbólicos sociais e/ou ambientais, como os cafés de origem, orgânicos e *fair trade*, ainda que responda por uma parcela menor do volume comercializado, cerca de 12% do mercado internacional, apresenta taxas de crescimento superiores³.

No entanto, segundo Daviron e Ponte (2005), a expansão do mercado de cafés especiais nos países consumidores é acompanhada por uma grave crise nos países produtores, já que os preços do café no varejo se elevam, mas os preços do café no mercado de *commodities* continuam extremamente baixos. A este processo denominam *the coffee paradox*, caracterizado por uma apropriação desigual da renda produzida ao longo da cadeia do café, sendo menor a remuneração dos produtores, enquanto os grandes torrefadores internacionais se apropriam da maior parcela dos lucros⁴.

A mudança nos padrões de consumo e na composição da demanda, juntamente com as mudanças políticas e econômicas decorrentes da liberalização, implicam em um reordenamento da cadeia agroindustrial, com consequências diretas sobre o modo como os

²Existem duas variedades comerciais de café – arábica e robusta. Trata-se neste caso somente do café arábica, considerado como um café de qualidade superior. Para que um café seja identificado como “especial” deve obter no mínimo 75 pontos na escala centesimal de classificação da *Specialty Coffee Association of America* (SCAA).

³Segundo dados da *Brazilian Specialty Coffee Association* (BSCA), disponíveis em <http://bsca.com.br/cafes-especiais.php> (acesso em 11/04/13). No entanto, faltam estatísticas precisas sobre esse segmento do mercado.

⁴O setor da torrefação de café no mundo é um oligopólio formado por 4 grandes empresas que controlam a maior fatia do mercado – Nestlé, Philip Morris, Sara Lee e Procter & Gamble – (TALBOT, 2004, p. 103).

produtores se inserem no mercado ao construir suas estratégias de produção e de comercialização. Diante de tais mudanças, têm se multiplicado as pesquisas sobre as consequências sociais e econômicas da liberalização do mercado de café. Boa parte dessas pesquisas aborda os países produtores e os cafeicultores na América Latina, devido ao fato de que historicamente este é o maior produtor de café no mundo e à importância econômica e social desta *commodity* para o desenvolvimento do continente⁵. Trata-se de uma crescente literatura fundamentada em pesquisas empíricas conduzidas junto aos agricultores em diferentes regiões produtoras na América Latina que busca considerar os impactos sobre os produtores, sobretudo os pequenos produtores, das condições do mercado internacional e suas formas de adaptação ao novo contexto (BACON et al., 2008; FORERO ALVAREZ, 2010; SAMPER, 2010; SICK, 1997; WATSON; ACHINELLI, 2008, JAFEE, 2007, entre outros). Essa literatura é unânime em indicar os efeitos críticos da liberalização em termos do bem-estar social das famílias de produtores, evidenciando fenômenos como a queda na renda de tais famílias e a acentuação dos processos de migração.

No Brasil, essa discussão tem avançado, mas ainda são poucos os estudos que tratam das consequências da desregulamentação e das novas configurações do mercado sobre as condições de vida dos produtores e sobre a realidade das regiões produtoras (WATSON; ACHINELLI, 2008; SOUZA, 2006)⁶. Considerando a contemporaneidade das mudanças no setor cafeeiro, é parcialmente compreensível que esta seja ainda uma área pouco explorada. No entanto, dada a importância que assumem os debates sobre o processo de liberalização dos mercados agrícolas no contexto internacional e a posição estratégica do Brasil no comércio internacional do café, pode-se dizer que o desenvolvimento da discussão sobre o tema no país é oportuno.

⁵Há também uma bibliografia que trata das transformações no setor cafeeiro pós década de 1990 em outras partes do globo. Como exemplo, menciona-se o número 180, de 2007, da *Études Rurales* dedicado ao café e aos cafeicultores, com a maior parte dos artigos focada nos países produtores africanos, seguindo uma tendência da literatura francesa. Recentemente, outros periódicos internacionais têm lançado números dedicados a análises das consequências da liberalização do mercado de café, apresentando uma agregação de resultados de pesquisas, o que demonstra o quanto o tema tem se destacado no meio acadêmico. Nesse sentido, pode-se mencionar a *Latin American Perspectives*, volume 37, número 2, de março de 2010, dedicada aos estudos sobre globalização, neoliberalismo e sociedades cafeeiras latino-americanas.

⁶Wilkinson (2008) chama a atenção sobre a importância da liberalização dos mercados agrícolas e a reorganização das grandes cadeias de *commodities*, e seus efeitos excludentes sobre os agricultores familiares na América Latina e no Brasil.

1.3. O Brasil e Minas Gerais no contexto da desregulamentação do mercado de café

Atualmente, o Brasil é o maior produtor e exportador de café, respondendo por cerca de 36% da produção e 27% das exportações mundiais, e constitui o segundo mercado consumidor, com um consumo de cerca de 20 milhões de sacas anuais (OIC, 2011a)⁷. No país, Minas Gerais é o principal estado produtor, respondendo por mais de 50% da safra. O estado produziu no ano de 2012, cerca de 25 milhões de sacas, o que é superior a produção do Vietnã, segundo país produtor no *ranking* internacional⁸. Ou seja, a produção de Minas Gerais, independentemente do restante do país, é a maior produção de café no mundo, possuindo o estado porte de país produtor no mercado internacional.

A cafeicultura em Minas Gerais é uma atividade principalmente realizada por pequenos proprietários de terras, sendo que cerca de 89% dos produtores são proprietários, e destes, 63% possuem menos que 5ha e 76% possuem menos que 10ha com produção de café (IBGE, 2006). O estado foi responsável por pouco mais de 50% da produção nacional segundo estimativa da Conab para o ano de 2015 (Conab, 2015).

No caso brasileiro, o processo de redefinição institucional pós-desregulamentação do mercado de café é especialmente significativo. O Estado era um agente fundamental na cadeia por meio do IBC até o final da década de 1990. O IBC era uma grande e potente agência estatal responsável por toda a cadeia do café internamente, incluindo financiamento, assistência técnica, controle de estoques e comercialização. Além disso, a agência se encarregava do controle do comércio exterior e do cumprimento das obrigações do país perante a OIC. É importante ressaltar que o Brasil teve um papel fundamental no suporte ao AIC devido a seu poder de mercado (BATES, 1997). Para garantir o cumprimento do acordo, era necessário reter as exportações e mesmo adotar medidas de controle da produção, o que demandava um imenso trabalho interno de controle de toda a cadeia do café que ficava a cargo do IBC.

O IBC foi extinto em 1990 por meio da Lei Ordinária nº 8029 no governo Collor, após um intenso debate público e críticas ao órgão que era muitas vezes considerado ‘inchado’ e ineficiente (ANDRADE, 1994). Além da extinção do IBC, uma série de medidas

⁷A saca de café comercializada no Brasil e exportada comporta 60kg do produto.

⁸Deve-se destacar que o Vietnã produz café robusta, uma variedade de menor preço de mercado e maior produtividade, enquanto que quase a totalidade da produção mineira é de café arábica, com maior preço de mercado e menor produtividade. Segundo dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), praticamente 100% da produção mineira é de café arábica (Disponível em cafesdobrasil.com.br, acesso em 04/06/2013).

liberalizantes adotadas no início do governo Collor tiveram consequências diretas sobre a cadeia do café, como a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), responsável até então pela política de assistência ao setor produtivo, e a abertura comercial.

Segundo Andrade (1994), o governo brasileiro adotou até o final da década de 1980 uma política paternalista no setor cafeeiro que inibiu o desenvolvimento da competitividade, a melhoria da qualidade do produto e o aumento da produtividade. Uma das consequências dessa política foi, de acordo com o autor, a perda de espaço no mercado internacional pelo Brasil para alguns de seus concorrentes. O café brasileiro historicamente se constituiu como uma *commodity*, cujos rendimentos derivam do aporte feito ao mercado e não da qualidade e diferenciação do produto. No contexto do livre mercado, são valorizados os atributos de qualidade e diferenciação do café, o que teria favorecido outros países no mercado internacional a despeito do Brasil⁹. O autor identifica ainda algumas das principais consequências imediatas da liberalização de mercado no Brasil, como a queda nas receitas do governo, a falta de assistência ao produtor, a queda acentuada nos preços, a desorganização do setor produtivo, o fim dos instrumentos de política cafeeira que em grande parte não foram transferidos para outros órgãos ou agentes do setor, o aumento do poder do setor intermediário nacional e de compradores internacionais em detrimento dos produtores, a falta de uma legislação protetora da cafeicultura e o fortalecimento do segmento industrial.

Com a desregulamentação, pode-se dizer que se iniciou uma série de transformações no ambiente institucional no nível federal e estadual, com o surgimento de novas estruturas burocráticas e o reposicionamento de agentes públicos e privados passando a ocupar o espaço anteriormente preenchido pelo IBC de coordenação da cadeia do café. Em 1996 foi criado o Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC) para representar toda a cadeia do café e assumir a função de coordenação e formulação de políticas setoriais. Uma das principais atribuições do CDPC é gerenciar o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) – criado em 1986, a partir de recursos de uma cota de contribuição sobre as exportações. O CDPC possui em sua estrutura representação dos setores público e privado, tendo como presidente o

⁹A avaliação de Andrade (1994) pode ser problematizada. Em primeiro lugar, o café, ao longo do século XX, deixou de ser o item fundamental das exportações brasileiras. Se no início do século o café chegou a representar mais de 80% das receitas de exportações, essa taxa não passava de 5% no início da década de 90. Nesse sentido, pode-se considerar que a perda de espaço do Brasil no mercado internacional de café não é apenas reflexo de uma política paternalista adotada durante quase um século no país, que teria tornado o setor pouco competitivo, mas também das mudanças na política econômica no sentido da diversificação da pauta de exportações, argumento sustentado por Bacha (1992). Em segundo lugar, ainda que o Brasil tenha perdido parte de seu controle do mercado internacional de café, que chegava a mais de 70% no início do século XX, o país ainda é o maior produtor e exportador.

Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. As organizações do setor privado com assento e voto no CDPC surgiram, em sua maior parte, também no contexto de mudanças com a desregulamentação do mercado de café¹⁰. Tais organizações representam fundamentalmente o agronegócio e a indústria, os setores que mais se fortaleceram no contexto de liberalização comercial. A composição do CDPC, desta forma, representa a nova configuração das relações de poder em torno do café no Brasil.

Diante da crise e instabilidade do mercado desde os anos 1990, intensificou-se o processo de criação de organizações de representação e defesa de interesse dos cafeicultores; entre as principais estão as cooperativas e associações de produtores. Além disso, alterou-se o papel dos governos municipais e estaduais que, em alguns casos, passaram a elaborar políticas específicas para o setor cafeeiro.

No nível estadual, deve-se destacar que o governo de Minas Gerais passou a adotar políticas para o setor e assumiu atividades relacionadas à cadeia do café antes locadas na esfera federal, como a assistência técnica e parte da oferta de pesquisa. Nesse sentido, com a extinção da Embrater, a Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), assumiu boa parte das atividades públicas de assistência técnica e extensão rural aos agricultores do estado. Posteriormente, o governo estadual implementou uma política específica para o setor cafeeiro que é o Certifica Minas Café, sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (Seapa) e executada pelo Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) e pela Emater-MG. Este é um programa de certificação das propriedades produtoras de café, baseado na avaliação de boas práticas agrícolas, ambientais e sociais, conforme os critérios mínimos exigidos pelos mercados internacionais.

1.4. A construção do estudo de caso

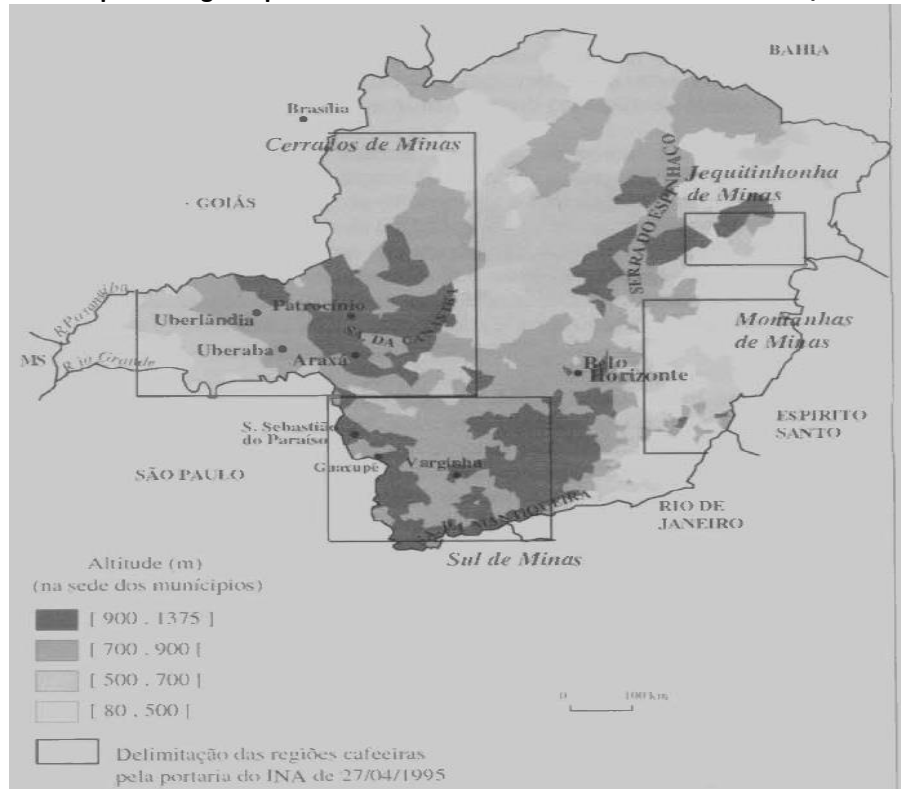
1.4.1. Justificativa da escolha da região das Matas de Minas

Conforme a classificação das regiões produtoras de café adotada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o estado de Minas Gerais possui três regiões produtoras: 1) Sul e Centro-Oeste; 2) Cerrado (Triângulo, Alto Paranaíba e Noroeste); 3) Zona da Mata (incluindo Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Central e Norte). A portaria nº 165/95 do IMA

¹⁰São elas, o Conselho Nacional do Café (CNC), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Brasileira da Indústria de Torrefação e Moagem de Café (ABIC), a Associação Brasileira da Indústria de Café Solúvel (ABICS) e o Conselho de Exportadores de Café Verde do Brasil (Cecafé).

definiu 4 regiões produtoras para fins de emissão de certificado de origem: Região Sul de Minas, Região dos Cerrados de Minas, Região das Montanhas de Minas e Região do Jequitinhonha de Minas, que podem ser distinguidas no mapa abaixo:

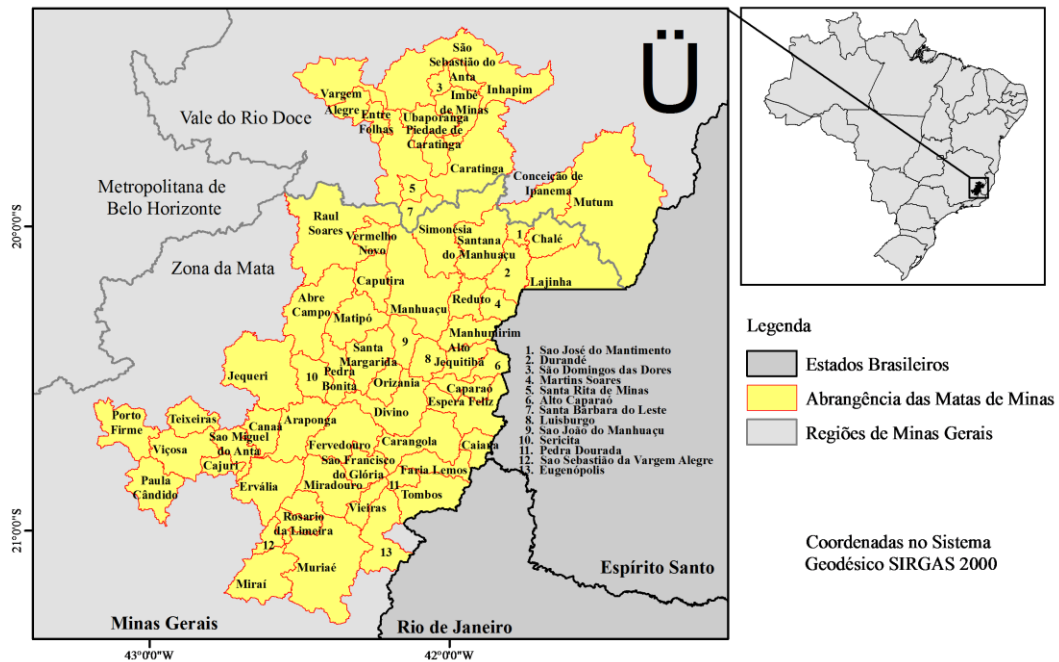
Mapa 1 – Regiões produtoras do estado conforme Portaria IMA 165/95.



Fonte: Broggio et al. (1999).

No entanto, a denominação da região produtora Zona da Mata foi alterada posteriormente para Matas de Minas, reconhecendo o nome que tem sido utilizado e defendido por organizações locais. A definição da região das Matas de Minas que adotamos neste trabalho se baseia no trabalho de levantamento socioeconômico feito pelo Centro de Excelência dos Cafés das Matas de Minas (CEC), localizado na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Esta região inclui os municípios em uma área contínua com significativa produção de café (mais de 500 ha plantados), sendo essa cultura a mais importante para a economia local. Segundo o levantamento realizado pelo CEC, a área correspondente às Matas de Minas apresenta altitude, clima, entre outros fatores ambientais, que definem condições propícias ao cultivo de café arábica. Estas condições explicam a permanência do cultivo de café nesta área, enquanto que nas demais porções da Zona da Mata este foi substituído por outras atividades. A delimitação da região das Matas de Minas não coincide no todo com a Zona da Mata, como pode ser visto no mapa:

Mapa 2 - Matas de Minas.



Fonte: Rufino (2013).

Em nosso estudo, adotamos a delimitação das Matas de Minas, por concordar que esta representa de forma mais precisa uma região produtora de café. Para os propósitos deste estudo, portanto, as regiões produtoras no estado são o Cerrado, o Sul de Minas e as Matas de Minas¹¹. Estas regiões são bastante díspares em relação aos sistemas de produção de café, às formas de organização dos mercados locais e, conseqüentemente, às condições de inserção dos produtores no mercado. Além disso, as dinâmicas recentes pelas quais cada região tem passado desde a desregulamentação são distintas. Apresentamos uma comparação das três regiões e em seguida a justificativa da escolha das Matas de Minas para o estudo de caso.

A região do Cerrado teve sua produção de café alavancada por políticas governamentais de expansão da fronteira agrícola na segunda metade do século XX, tendo como característica o uso intensivo de insumos tecnológicos e propriedades relativamente maiores, em comparação com as outras áreas do estado (BROGGIO et al., 1999). No Cerrado, há diversas associações de abrangência municipal que se congregam na Federação das Associações dos Cafeicultores do Cerrado. Esta organização representa os cafeicultores da região internacionalmente, atua na comercialização interna e exportação do Café do Cerrado e

¹¹Utilizamos, contudo, alguns dados que assumem a delimitação oficial da Zona da Mata, fazendo as devidas ressalvas e comentários, sempre que não se dispuser de informações específicas sobre as Matas de Minas. Quanto à região do Jequitinhonha de Minas, sua produção é pouco expressiva.

é responsável legal pelo registro da Denominação de Origem junto ao INPI (Instituto Nacional de Propriedade Industrial).

No Sul de Minas, há uma predominância de pequenas propriedades. A ocupação dessa região remonta ao século XIX, promovida pela produção de gêneros alimentícios destinados ao abastecimento interno da província mineira e das regiões de São Paulo e Rio de Janeiro. A produção de café só se desenvolveu no século XX, principalmente na segunda metade. Nessa região, há atualmente uma presença maciça de cooperativas de produtores de café, que se encarregam de boa parte da comercialização, além de outras atividades relacionadas à produção e à representação dos produtores (BROGGIO et al., 1999). Na microrregião da Serra da Mantiqueira, há também uma Indicação de Procedência registrada junto ao INPI.

A produção de café nas Matas de Minas, por sua vez, é feita predominantemente em pequenas propriedades familiares situadas em áreas montanhosas. A ocupação dessa região se deu com o avanço da cafeicultura no final do século XIX (BLASENHEIM, 1982)¹². Os produtores de café nessa região são, em sua maioria, pequenos proprietários ou parceiros que além do café cultivam outros gêneros agrícolas, como milho e feijão – destinados em boa parte para o consumo familiar – e, em alguns casos, praticam a pecuária. A reprodução da condição socioeconômica desses agricultores depende fundamentalmente da comercialização do café.

Na maior parte das vezes, os agricultores vendem sua produção de café para empresas locais ou indivíduos que beneficiam e revendem o produto para empresas de torrefação e/ou exportação situadas em outras regiões. Nas transações entre produtores e esses atravessadores, o preço é definido pelo comprador por meio de uma avaliação da qualidade do café baseada na análise e classificação de uma amostra do produto. Em geral, o pagamento ao produtor é feito no momento da entrega do café. Era também bastante comum os produtores depositarem o café nos armazéns dos compradores, sem receber qualquer pagamento e sem qualquer tipo de documentação legal, esperando por um momento de melhores preços – ou de maior necessidade – para venderem o café. No entanto, foram frequentes os calotes de atravessadores, o que tem feito com que os produtores evitem tal prática atualmente.

No mercado local há uma oferta ampla de café e uma demanda centralizada pelas empresas que o negociam. Uma das consequências desse ambiente socioeconômico, acompanhando também as condições do mercado internacional, são os preços baixos e relativamente homogêneos praticados na compra direta do produtor. Ainda, a situação dos

¹²O autor faz uma historiografia da Zona da Mata do final do século XIX ao início do século XX.

agricultores é de grande incerteza e fragilidade diante dos atravessadores, não possuindo poder para influenciar na determinação das condições da transação, sobretudo a avaliação da qualidade e o preço ou para buscar outras formas de comercialização, já que há poucas cooperativas e outras vias de comércio de café na região.

Em tal contexto, muitos agricultores definem estratégias de comercialização de café visando, essencialmente, produzir condições mais estáveis e favoráveis de troca de sua perspectiva. São diversas as estratégias que os agricultores adotam, como, por exemplo, buscar comercializar com conhecidos e parentes ou com compradores de boa reputação. Ainda mais recente, a diferenciação dos cafés pela qualidade tem sido uma estratégia importante na construção de novas formas de coordenação do mercado local. De modo geral, os produtores buscam formas de reduzir a incerteza característica das transações a partir dos recursos – materiais e sociais – de que dispõem e que conseguem mobilizar.

Historicamente, a Zona da Mata ficou conhecida por produzir um café de baixa qualidade¹³. Isso se deveria às condições climáticas da região e a deficiências técnicas na produção e no pós-colheita. Esse fator também influencia nas dificuldades de comercialização enfrentadas pelos produtores e nos baixos preços praticados no mercado local devido, em parte, ao estigma do ‘café rio-zona’ associada à região.

Estabelecemos uma comparação entre as três regiões produtoras conforme as seguintes características: estrutura fundiária e sistema produtivo, parâmetros da produção local (sobretudo relativos à qualidade) e estrutura de governança do mercado de café local. As informações referentes ao Cerrado e ao Sul de Minas são baseadas principalmente nos estudos de Broggio et al. (1999) e Zylbersztajn (1995). Com relação ao Sul de Minas e Zona da Mata também utilizamos informações provenientes de Vilela e Rufino (2010). As informações sobre as Matas de Minas são provenientes ainda de nossos próprios dados da pesquisa. A comparação é apresentada abaixo:

¹³Ainda hoje, a classificação oficial brasileira, expressa na Instrução Normativa nº 08 do MAPA, assume 7 categorias ordenadas da maior para a menor qualidade de bebida do café: estritamente mole, mole, apenas mole, duro, riado, rio e rio zona. Onde a última categoria, o **rio zona**, faz uma referência desonrosa à **Zona** da Mata, juntamente com o **Rio** de Janeiro, onde seria reconhecido que se produziriam cafés de baixa qualidade, classificados neste tipo.

Quadro 1 - Comparação das regiões produtoras de café do estado de Minas Gerais.

| Regiões produtoras | Estrutura fundiária e sistema produtivo | Parâmetros da produção (qualidade) | Formas de coordenação do mercado no local |
|-----------------------|--|--|--|
| Cerrado | Médios e grandes produtores. Agricultura capitalizada, com ampla utilização de mecanização e insumos industrializados. | Produção de cafés especiais com indicação geográfica – Café do Cerrado | Associações de produtores municipais reunidas na Federação das Associações dos Cafeicultores do Cerrado. |
| Sul de Minas | Predominância de pequenos produtores. Produção com uso relativo de mecanização, limitada com relação à colheita. | Alguns municípios e regiões com produção de cafés especiais, Região da Mantiqueira com indicação de procedência. | Predominância de cooperativas. |
| Matas de Minas | Predominância de pequenos produtores e de produção tradicional, com poucos investimentos em tecnologia de produção, colheita e pós-colheita. | Produção de café <i>commodity</i> , poucos produtores de cafés diferenciados. | Predominância de produtores individuais e atravessadores. Poucas associações de produtores e cooperativas. |

Fonte: elaboração própria.

Considerando as diferenças entre as regiões e tendo em vista as questões que pretendemos responder com este trabalho, ou seja, de que modo se deu o processo de mudança institucional posteriormente à desregulamentação, como se reestruturou o mercado de café e como se adaptaram os produtores ao novo contexto, definimos a região das Matas de Minas para nosso estudo de caso.

A principal justificativa para a escolha da região é de ordem teórico-metodológica. Em termos de comparação com as demais regiões produtoras do estado, as Matas de Minas apresentam algumas peculiaridades, como se pode notar no quadro acima e na breve descrição que apresentamos. Enquanto nas demais regiões do estado há formas de ação coletiva e cooperação entre produtores (associações no Cerrado e cooperativas no Sul) bem sedimentadas, nas Matas de Minas tais formas de organização são ainda incipientes, encontrando-se, por outro lado, dispersão e baixa organização dos produtores e a presença de

atravessadores, o que implica em maiores dificuldades encontradas pelos produtores no ambiente mercantil¹⁴. Sugerimos que as diferenças institucionais e organizacionais, bem como os fatores históricos, políticos e socioculturais, condicionam a inserção dos produtores no mercado em uma posição mais fragilizada no caso das Matas de Minas¹⁵. Além disso, acreditamos que o modelo analítico adotado em outros estudos sobre o setor do café no Brasil, baseado na Economia dos Custos de Transação, se mostra frágil em lidar com situações de mercados como o das Matas de Minas, caracterizadas pela persistência de estruturas de governança não otimizadoras, ou seja, que implicam na manutenção de elevados custos de transação. A região das Matas de Minas não foi considerada entre os casos estudados nos principais trabalhos sobre o setor do café de uma perspectiva da ECT (ZYLERSZTAJN, 1995; SAES, 1995; SAES E FARINA, 1999). Consideramos que o estudo dessa região e os dados que ela nos oferece permitem avaliar criticamente tal modelo e buscar avançar teoricamente no entendimento de diversos mercados agrícolas, notadamente caracterizados por “falhas”, no linguajar econômico.

As Matas de Minas encontram-se atualmente no curso de um processo social de organização e construção de novas estruturas do mercado de café, cuja maior expressão é a iniciativa de redefinição da identidade regional vinculada ao ‘Projeto Café das Matas de Minas’, que teve início com uma proposta de trabalho apresentada pelo setor de agronegócio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) a entidades representativas dos cafeicultores da região e ao Centro de Excelência dos Cafés das Matas de Minas em 2010. Este projeto está pautado em levantamentos sobre características da cafeicultura regional e em atividades de promoção e melhoria da qualidade do café, realizados pelo CEC, e na construção de um Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas, com o apoio do Sebrae. O objetivo do projeto é a criação da identidade regional para o café das Matas de Minas e a obtenção de um registro de Indicação Geográfica, tal como já existente em outras regiões cafeeiras, visando a promoção e o fortalecimento da cafeicultura local, bem como o desenvolvimento regional. Essa iniciativa se faz a partir da ação de produtores,

¹⁴As cooperativas podem se distinguir das associações no que concerne aos objetivos comerciais daquelas organizações. Contudo, em sua atuação prática, sobretudo como forma de organização e representação dos produtores, estas muitas vezes se aproximam e se confundem.

¹⁵Ao destacar o ambiente institucional no entendimento da estrutura do mercado de café nas Matas de Minas e a situação peculiar dos produtores nessa região, não se ignora, contudo, os fatores técnico-econômicos da cafeicultura local, principalmente expressos no fator qualidade do café. No entanto, a qualidade não é apenas um atributo físico, mas um construto social, que depende da estrutura do mercado e do ambiente institucional. O postulado básico aqui proposto se baseia na perspectiva institucionalista desta pesquisa, conforme a qual a dimensão econômica está inserida no ambiente institucional ao qual deve sua estrutura e dinâmica. Trataremos mais detidamente da proposta institucionalista na discussão teórica que apresentamos no segundo capítulo.

representados por suas organizações, juntamente com a atuação de agentes do poder público e organizações da sociedade civil.

Trata-se de um processo que busca a definição de novos parâmetros de mercado, constituindo um esforço de construção da qualidade do café local e uma luta política para que ela seja reconhecida ao longo da cadeia e possa ser premiada no mercado. A contemporaneidade desse processo coloca a região em evidência e justifica sua escolha para a realização da pesquisa empírica em um trabalho interessado nas transformações institucionais pelas quais tem passado o mercado de café desde sua desregulamentação. Propomos em nossa pesquisa que a dimensão institucional é um fator explicativo fundamental das mudanças que ocorrem nas Matas de Minas desde 1990. O que consideramos no trabalho como dimensão institucional inclui o conjunto de agentes – burocracias públicas e organizações privadas –, além do ambiente sociocultural, que passaram e estão passando por grandes mudanças nas últimas duas décadas, as quais influenciam nas condições de produção e de comercialização. Acreditamos que a análise das características da produção e comercialização nas Matas de Minas e do processo de adaptação dos produtores da região ao novo contexto nos permite testar a perspectiva teórica institucionalista conforme a qual a dimensão institucional condiciona os processos econômicos.

1.4.2. Objetivos da pesquisa

1.4.2.1. Objetivo geral

Analisar as mudanças institucionais decorrentes da desregulamentação do mercado de café a partir da década de 1990 em nível federal, estadual e local e suas consequências sobre a reestruturação do mercado e sobre a construção das estratégias econômicas de produtores na região das Matas de Minas.

1.4.2.2. Objetivos específicos

- Analisar as mudanças na burocracia pública, na esfera federal e no governo de Minas Gerais, referentes ao setor do café, por meio do estudo de leis, decretos, portarias e regulamentos posteriores a 1990, bem como políticas públicas, programas, projetos e demais instrumentos institucionais nesses níveis.
- Analisar os fatores do contexto sociocultural dos produtores de café nas Matas de Minas, como valores, normas e relações sociais, que fundamentam o processo de

comercialização local, conferindo sustentação aos contratos ou condicionando a construção social de suas estratégias econômicas.

- Analisar o processo de construção da identidade territorial das Matas de Minas, principalmente por meio do Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas, e construção/transformação de organizações representativas dos cafeicultores em nível local/municipal (associações, cooperativas e sindicatos).
- Analisar as formas de coordenação do mercado local nas Matas de Minas, considerando os agentes, suas relações e formas de controle sobre o mercado.
- Buscar compreender de que modo a atual estrutura de governança do mercado nas Matas de Minas responde às transformações no ambiente institucional posteriores à desregulamentação do mercado de café.
- Buscar compreender como os produtores se adaptaram às novas condições do livre mercado na construção de suas estratégias de produção e comercialização de café, como o investimento na qualidade, busca de diferenciação do produto, busca de nichos de mercado, formas de integração, cooperação, etc.
- Analisar os arranjos contratuais para a comercialização de café na região de abrangência do projeto, considerando: construção dos preços, segmentação do mercado pela qualidade, relações de cooperação e competição entre os produtores, relações dos produtores com compradores, aspectos jurídicos dos contratos, etc.

1.4.3. Metodologia

A escolha da estratégia metodológica representada pelo estudo de caso para esta pesquisa se justifica devido a que buscamos conhecer em profundidade um processo histórico contemporâneo, singular, em que há muitas variáveis em questão e que, portanto, demanda o recurso a várias fontes de evidências, tendo previamente elaborado os direcionamentos teóricos da coleta e análise dos dados (YIN, 2001, p. 33). Conforme o desenho metodológico deste tipo de pesquisa, não pretendemos produzir inferências probabilísticas ou alcançar generalizações do tipo estatístico a partir de nossas conclusões. De outro modo, trata-se de testar a validade de uma perspectiva teórica institucionalista em relação a uma realidade empírica bem definida no tempo e no espaço.

Nosso horizonte histórico compreende a fase que inicia na década de 1990, tendo como marcos a extinção do IBC e o fim do AIC, e se prolonga até o presente momento. Nossa referência espacial coincide com as Matas de Minas (mapa 2). A região das Matas de Minas

compreende 63 municípios. A principal área de realização da pesquisa se situa na porção norte das Matas de Minas e compreende os municípios situados no entorno de Manhuaçu. Neste município se encontram as sedes de organizações atuantes na área, como o Sebrae, a Emater, cooperativas e associações. É também o centro do mercado local de café, concentrando os principais compradores, corretores, empresas exportadoras, entre outros, para onde se deslocam muitas vezes os produtores dos municípios vizinhos. Ainda, Manhuaçu é o maior produtor de café nas Matas de Minas e um dos maiores no estado, com uma produção de cerca de 17.500t (IBGE, 2006). Além de Manhuaçu, a região do município de Viçosa possui também uma importância grande para esta pesquisa. Viçosa pode ser considerado um importante centro institucional dessa região, onde se situam as sedes de organizações como a Emater regional, a UFV, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig), associações, organizações da sociedade civil, entre outras.

Ao longo da realização da pesquisa de campo foi possível perceber que há microrregiões no interior das Matas de Minas com características específicas e que correspondem às áreas de influência de alguns municípios-polo. Estes municípios são, principalmente, Caratinga, Manhuaçu, Lajinha, Viçosa, Carangola, entre outros. Nestes municípios-polo concentram-se as principais atividades e agentes da cadeia do café, sobretudo aqueles que se relacionam à interface direta dos produtores com o mercado, como compradores, corretores, armazéns, exportadores, cooperativas, etc. Além do mais, esses municípios concentram os principais órgãos públicos e privados que prestam serviços de assistência, crédito, entre outros, aos produtores, além de serviços financeiros, como bancos e cooperativas de crédito. Ao redor destes polos, agrupam-se os municípios vizinhos, onde se situam os produtores de café.

Como nossa pesquisa se direciona à dimensão institucional no mercado de café, a região das Matas de Minas é relacionada a contextos mais amplos, como o mercado internacional de café, o país e o estado de Minas Gerais. Não se trata, entretanto, de um estudo do tipo ‘cadeia internacional de *commodities*’. Nosso foco se situa no encontro dos produtores com o mercado local, que está condicionado pelo mercado internacional na definição da demanda por qualidades específicas de café e da cotação de preços. Com relação ao contexto nacional e estadual, este define o escopo das burocracias, das políticas públicas e do marco legal. Mas, do mesmo modo, preocupamo-nos com a forma como estes contextos condicionam o nível local da produção e comercialização de café nas Matas de Minas.

Conforme nossa estrutura analítica, de que trataremos em detalhe no próximo capítulo e que é produzida a partir da reflexão teórica que orienta esta pesquisa, os fenômenos que pretendemos explicar/compreender são condicionados pela dimensão institucional. Em nossa análise dessa dimensão, consideramos a esfera da burocracia pública (federal, estadual e local), de organizações da sociedade civil e das comunidades rurais ou do contexto sociocultural onde vivem os produtores de café e suas famílias. Nossas unidades de análise são, neste caso, órgãos da burocracia pública, organizações da sociedade civil e as comunidades e famílias de produtores. Buscamos prestar especial atenção às relações entre os agentes, públicos e privados, no nível local da cadeia de café e como seu posicionamento reflete a posse e a capacidade de mobilizar diferentes formas de capital.

Em relação às entidades públicas e organizações privadas, preocupamo-nos em compreender seu papel na reestruturação e coordenação do mercado, bem como suas próprias transformações internas decorrentes da desregulamentação. Analisamos leis, decretos, portarias e regulamentos posteriores a 1990 relacionadas a cadeia do café, bem como políticas públicas, programas, projetos e instrumentos institucionais no nível federal e estadual destinados ao setor cafeeiro, sobretudo relacionados à ciência e tecnologia, assistência técnica e extensão, crédito e comercialização. Nos anexos deste trabalho apresentamos um quadro-resumo da legislação consultada. Além da análise de documentos e publicações oficiais, realizamos entrevistas semiestruturadas com agentes do poder público e demais organizações (técnicos da Emater, da Embrapa, funcionários da Seapa, do Sebrae, membros de associações, cooperativas, etc.), entendendo que o formato de determinada política pública ou programa, por exemplo, depende de sua construção na prática dos agentes da burocracia e de suas relações com outros agentes. Não se tratando de uma pesquisa dedicada à análise de políticas públicas, mas uma pesquisa de caráter institucional, voltamo-nos mais para a organização interna das burocracias responsáveis por determinados programas e políticas que para sua implementação e resultados. Logo, não realizamos uma avaliação do impacto de políticas específicas a partir de indicadores socioeconômicos, o que constituiria outro esforço de pesquisa.

Todo o trabalho de pesquisa empírica, incluindo visitas a organizações, entrevistas e observação participante, foi realizado no período de abril de 2013 a janeiro de 2014. Apresentamos nos anexos deste trabalho os roteiros das entrevistas e um quadro descritivo com informações sobre cada entrevista realizada. Ao longo de toda a tese, não informamos nomes de entrevistados, mas apenas algumas características que os identifiquem. No caso de representantes de organizações, informamos o cargo ocupado pelo entrevistado. No caso dos

cafeicultores, informamos características de sua produção e forma de comercialização, além de outros critérios que utilizamos para construir uma tipologia de produtores. No caso dos compradores, exceto as cooperativas, informamos apenas o tipo de atividade e a localização.

Foram feitas visitas às sedes das organizações pesquisadas e a alguns de seus beneficiários/clientes. Foram feitas no total 26 entrevistas institucionais, ou seja, com representantes de órgãos da burocracia pública e empresas público/privadas, organizações de representação de produtores e cooperativas.

Em relação às comunidades rurais, consideramos o contexto sociocultural dos produtores de café, como valores sociais, fatores geradores de confiança na produção e comercialização do café, controle social (sanções e punições ao oportunismo), relações de parentesco e de reciprocidade, entre outros elementos, que são fundamentais para a compreensão de arranjos contratuais e da construção das estratégias econômicas. Além das entrevistas com produtores de café, foi realizada observação participante nas comunidades rurais onde eles vivem. A observação participante é aqui considerada conforme a proposta de Becker (1997, p. 47), como a coleta de dados através da participação na vida cotidiana do grupo ou organização que se estuda, visando produzir descrições e fundamentar análises detalhadas de fenômenos e processos sociais. Na seleção das comunidades, procurou-se realizar a observação onde também se realizaram entrevistas em profundidade. As observações foram registradas em cadernos de campo para posterior análise em relação com os demais dados da pesquisa, como as entrevistas e documentos.

O fenômeno central a ser explicado nesta pesquisa consiste no processo de reestruturação do mercado de café, expresso nas formas de coordenação do mercado pelos contratos de comercialização de café e organizações envolvidas na comercialização, como associações e cooperativas. Este fenômeno está diretamente relacionado aos processos de adaptação dos produtores ao novo contexto econômico por meio de suas estratégias produtivas e comerciais, dependentes das condições de produção de cada unidade (relação custos de produção/preço do café, disponibilidade de recursos, etc.). Nossas unidades de análise neste caso são, em primeiro lugar, as formas de governança ou coordenação das transações por meio das organizações e dos contratos. Ainda, o estudo considera o nível analítico das unidades produtivas.

Na análise no nível das organizações, propomos tomar como foco o processo em curso de construção do Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas, bem como o processo de construção/transformação de organizações representativas dos cafeicultores em nível local/municipal (associações, cooperativas, sindicatos). Para tanto, foram acompanhadas

reuniões e assembleias de organizações e realizadas entrevistas semiestruturadas com seus dirigentes e representantes. Nas reuniões, realizamos observação dos agentes presentes, suas relações, posicionamentos e discursos expressos, bem como as deliberações e produtos coletivos. Nos anexos apresentamos um detalhamento das estratégias de pesquisa utilizadas para cada organização, considerando em quais delas foram acompanhadas reuniões ou assembleias, em quais foram realizadas entrevistas e com quais representantes destas organizações as entrevistas foram realizadas. As entrevistas se direcionaram pela temática da coordenação do mercado de café, visando apreender o posicionamento e o papel desempenhado pela organização na governança local. O escopo da pesquisa, neste caso, acompanhou a área de atuação de cada organização, que em alguns casos é municipal, em outros é regional. Procuramos considerar todas as principais organizações públicas e privadas atuantes no setor cafeeiro nas Matas de Minas.

Em relação aos contratos, na perspectiva da Economia dos Custos de Transação, a análise deve considerar as características das transações, quais sejam: especificidade de ativos, incerteza e frequência. Sem negar a importância desses elementos, nossa proposta analítica pretende ampliar o modelo da ECT ao focar as relações sociais em que as transações se inserem. Nesse sentido, o elemento central para a caracterização dos contratos é a ‘qualidade’. Conforme, a literatura sociológica, o problema fundamental na análise da economia, dos mercados em particular, refere-se à construção social da qualidade (WHITE, 1981; LAZEGA, 2010). Em outros termos, pode-se dizer que a peculiaridade da análise sociológica dos mercados se encontra justamente no foco na construção social da qualidade como condicionante da viabilidade e na estrutura dos mercados (LAZEGA, 2010, p. 535). A qualidade é considerada pela ECT como um elemento da especificidade dos ativos e, assim, um atributo da transação. Neste caso, a qualidade é considerada como um atributo material do bem transacionado que pode ser objetivamente avaliado ou suportado por sistemas de certificação e acreditação. De outro modo, na perspectiva que propomos desenvolver neste trabalho, enfatiza-se o *background* social da qualidade, que não pode ser entendida como um simples atributo da transação, mas como produto do contexto social em que se dá a transação. Portanto, nesse nível de análise, buscamos considerar os arranjos contratuais em que os produtores se engajam, considerando a construção dos preços, segmentação do mercado pela qualidade, as relações de cooperação e competição entre os produtores e entre estes e os compradores. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com produtores e compradores de café, tanto atravessadores e corretores, quanto dirigentes de cooperativas, com roteiro direcionado às condições de transação – frequência, nível de formalização dos

contratos, formação de preços e qualidade –, e às condições sociais que por ventura influenciem na transação – posse de diferentes tipos de capital, relações de poder e de cooperação – tomando a comercialização das safras 2012/2013 como referência, quando foi realizada a pesquisa de campo.

Quanto aos compradores, apenas duas cooperativas atuantes nas Matas não foram consideradas neste aspecto. A Cooperativa de Produtores da Região das Matas de Minas (Coopermatas), sediada em Ervália, não realizava compras de café no momento da pesquisa, pois acabara de ser fundada. A Cooperativa Agropecuária das Vertentes do Caparaó (Cooparaó), sediada em Caparaó, por seu turno, foi a única cooperativa onde não conseguimos ser atendidos por um representante, apesar de algumas tentativas de agendamento de entrevista. Foram entrevistados também três compradores de café (atravessadores ou corretores) nos municípios de Divino, Ervália e Espera Feliz. Como a atividade de compra e venda de café envolve muitas vezes práticas ilegais, como sonegação fiscal, estes agentes dificilmente concordavam em conceder entrevistas, por isso o número reduzido. Em apenas uma delas foi autorizada a gravação. Mas as informações que forneceram os atravessadores são fundamentais para a interpretação do funcionamento do mercado de café nas Matas de Minas, onde estes são agentes centrais.

Em relação às unidades produtivas, foram considerados os custos totais de produção em relação com os valores de troca do café e a disponibilidade de recursos. Nesse nível da análise, buscamos ainda compreender as estratégias dos produtores para adaptar sua produção e comercialização às novas condições do mercado. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com produtores com roteiro versando sobre os custos de produção e as condições, materiais e sociais, da produção e das transações de café. Para o detalhamento dos custos e de preços de venda, tomamos as safras 2012/2013 como referência. Apesar disso, buscamos também reconstruir o histórico da relação produção/comercialização para cada unidade desde a década de 1990, conforme a memória dos entrevistados.

Para a realização das entrevistas, foram selecionados alguns produtores conforme indicação de membros de organizações, como técnicos da Emater e presidentes de sindicatos, e nossa experiência prévia na região. Conjuntamente, foram selecionadas algumas localidades rurais para o aprofundamento da análise com a observação participante. A seleção de entrevistados visou apreender a diversidade de situações de produção e comercialização de café na região, não havendo um limite pré-definido de amostragem. Foram feitas entrevistas com produtores com distintas características no que concerne à produção e à comercialização em diversas comunidades rurais e nas sedes dos seguintes municípios: Araponga, Cajuri,

Canaã, Caratinga, Carangola, Divino, Ervália, Espera Feliz, Manhuaçu, Manhumirim e Viçosa. Foram feitas 17 entrevistas gravadas e 4 entrevistas não gravadas (estas entrevistas não foram gravadas por não ter sido autorizada a gravação por parte do produtor ou por decisão da pesquisadora em situações em que se julgava que a gravação poderia dificultar de algum modo a entrevista), seguindo o roteiro pré-definido em ambos os casos. Além das 21 entrevistas realizadas com produtores que seguiram o roteiro de questionamento, foram feitas também algumas visitas a propriedades em que se questionavam os produtores sobre diversos aspectos de sua produção e comercialização de café. Em tais visitas, bem como no trabalho de observação realizado em comunidades rurais, não havia a preocupação em cumprir um roteiro de questionamentos, mas sim de compreender a dinâmica da produção de café e do contexto sociocultural local. As informações coletadas com os produtores foram dispostas em uma planilha que discrimina: dimensão da propriedade, emprego de mão de obra, sistema produtivo e nível tecnológico, qualidade do café e produtividade, certificações, comercialização (incluindo praça, valores e tipo de contrato), custos de produção, participação em organizações, acesso a assistência técnica, a informações e a crédito. Nosso objetivo foi criar subsídios para a formulação de uma tipologia de produtores, a partir dos critérios antes expostos, que nortearam nossa análise, cujos resultados são apresentados principalmente no quinto capítulo.

Apresentamos a seguir uma descrição esquemática de cada unidade analítica considerada e das técnicas de pesquisa e tipo de amostragens não probabilísticas correspondentes:

Quadro 2 - Unidades de análise, seleção e técnicas de pesquisa.

| UNIDADES DE ANÁLISE | TÉCNICAS DE PESQUISA | TIPO DE SELEÇÃO OU AMOSTRAGEM |
|----------------------------------|---|---|
| Contratos | Entrevistas semiestruturadas com produtores e compradores com roteiro direcionado às condições das transações. | Seleção de entrevistados conforme indicação de organizações e experiência prévia. Não há um número pré-definido de entrevistados. |
| Unidades produtivas/ famílias | Entrevistas semiestruturadas com produtores/famílias com roteiro direcionado às condições e estratégias de produção e de comercialização. | |
| Organizações | Análise de documentos e publicações, entrevistas semiestruturadas com dirigentes e representantes, observação de assembleias e reuniões, focando nas relações, posicionamentos e discursos expressos pelos agentes, bem como seu papel na coordenação do mercado local de café. | Todas (ou as principais) organizações públicas e privadas atuantes diretamente no setor cafeeiro nas Matas de Minas. |
| Comunidades | Entrevistas com produtores e observação participante nas comunidades rurais onde eles vivem, visando produzir descrições e fundamentar análises de processos sociais, bem como situar os discursos no contexto social. | Seleção de comunidades conforme indicação de organizações e experiência prévia. Não há um número pré-definido de comunidades. |

Fonte: elaboração própria.

1.5. Estrutura da tese

Esta tese se compõe de quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. No segundo capítulo, apresentamos o contexto histórico e teórico em que se situa a pesquisa. Deste modo, tratamos da liberalização do mercado de café, contextualizando-a na discussão sobre Estado e mercados nas economias globalizadas do final do século XX e início do XXI. Neste capítulo, consideramos o processo de liberalização do mercado de café em nível internacional e no Brasil, marcado pelo fim do AIC e do IBC. Com relação à perspectiva

teórica, inserimos nosso trabalho na tradição institucionalista. Propomos uma abordagem institucionalista sociológica, em que se destaca a importância do Estado para os mercados agrícolas e para os mercados em geral. Ao defender esta perspectiva, cotejamos abordagens alternativas, especialmente o neoinstitucionalismo econômico aplicado ao SAG do café no Brasil.

No terceiro capítulo, apresentamos a região selecionada para o estudo de caso – as Matas de Minas. Discutimos as especificidades dessa região produtora, considerando principalmente algumas características socioeconômicas relacionadas à predominância da agricultura familiar. Além disso, abordamos o processo de ocupação histórica e formação da cafeicultura e de um mercado local de café.

No quarto capítulo, apresentamos a análise das mudanças institucionais decorrentes da extinção do IBC. Analisamos as mudanças nas diretrizes gerais da política cafeeira após a extinção do IBC e nas relações entre burocracias públicas e agentes privados na cadeia do café. Consideramos o processo por meio do qual agentes públicos e privados preencheram os espaços deixados pelo IBC na coordenação do mercado de café e nas atividades mais diretamente relacionadas ao setor produtivo, principalmente ciência e tecnologia, assistência técnica, crédito e comercialização.

No quinto capítulo, apresentamos a análise do processo de mudança na coordenação do mercado local das Matas de Minas e do processo de adaptação dos produtores às transformações institucionais. Consideramos as formas de coordenação no mercado local das Matas de Minas, marcadas pela predominância do atravessador. Tratamos das organizações atuantes no mercado e de seu papel na coordenação e do processo atual de emergência de organizações. Analisamos as relações entre organizações locais e burocracias na tentativa de reconfiguração ou reposicionamento das Matas de Minas a partir de uma discussão sobre qualidade e território, envolvidas no ‘Projeto Café das Matas de Minas’. Destarte, consideramos a construção social da qualidade a partir dos processos de diferenciação dos cafés das Matas – cafés sustentáveis e cafés especiais – e sua relação com os nichos de mercado e o mercado de *commodity*. E ainda, consideramos os processos de adaptação e diferenciação dos produtores conforme a produção de qualidades específicas e sua relação com incentivos e formas de controle institucionais.

Na última seção do texto, apresentamos as conclusões gerais da análise e sua discussão, que nos mostram que as mudanças nas dimensões institucionais se relacionam aos processos de adaptação dos produtores e às mudanças nas formas de coordenação local do mercado de café nas Matas de Minas, especialmente relacionadas à qualidade do café.

2. A liberalização do mercado de café: contextualização e perspectivas analíticas

2.1. Apresentação

A globalização e a liberalização mercantil concomitante, no final do século XX, condicionaram mudanças institucionais no sistema agroalimentar que no setor do café se mostraram particularmente agudas. São de grande importância as consequências econômicas e sociais do processo de liberalização do mercado de café, impactando as regiões produtoras e os agricultores que nelas vivem. Em nossa pesquisa, a partir do estudo de um caso específico, buscamos tomar parte nas reflexões que se empreendem sobre as relações Estado-mercado no contexto da liberalização econômica no final do século XX. O trabalho se insere, deste modo, no debate sobre os mercados agrícolas no contexto neoliberal tomando o mercado de café como referência empírica. Alguns mercados de *commodities* agrícolas que estiveram sujeitos à intervenção governamental e mesmo submetidos a mecanismos de regulação internacional, como no caso do café, passaram por um processo de desregulamentação e liberalização generalizado a partir do final do século XX, que conduziu a amplas transformações institucionais¹⁶. As discussões sobre esse processo têm ocupado um espaço significativo nos meios acadêmico e político desde a década de 1970, com ênfase sobre a questão das políticas liberais e comércio internacional e seus impactos sobre o problema do desenvolvimento econômico e social.

Neste capítulo, delineamos o contexto histórico onde situamos nossa pesquisa. Além disso, consideramos algumas abordagens que pretendem tratar do problema da liberalização do mercado de café e fazemos uma revisão da literatura que analisa os impactos da liberalização sobre os produtores e as regiões produtoras na América Latina. Com isso, buscamos contextualizar historicamente e teoricamente nosso trabalho e referenciar-lo a estes contextos de modo a localizar as questões que se colocam para reflexão e as direções por onde podemos avançar e contribuir com nossa pesquisa.

Ao inserir esta pesquisa no conjunto de estudos sobre os mercados agrícolas no contexto neoliberal, nos preocupamos com as consequências deste evento histórico em termos de mudanças institucionais na estrutura da burocracia pública nacional e estadual, com a

16 Outras *commodities* agrícolas oriundas de países em desenvolvimento nas regiões tropicais passaram por processo semelhante ao do café de tentativas de regulamentação do comércio internacional e liberalização dos mercados nas últimas duas décadas, como o cacau, o chá e a borracha natural. No entanto, o café foi a única cadeia de *commodities* tropicais onde a regulação foi relativamente bem sucedida e se manteve por várias décadas (TALBOT, 2004, p. 37).

extinção do IBC e conseqüente reposicionamento de agentes públicos e privados para preencher o espaço de coordenação do mercado e funções específicas desempenhadas pela autarquia. Além disso, situamos o foco analítico nas mudanças na estrutura dos mercados locais e no modo como os produtores se adaptaram às transformações econômicas e institucionais na definição de suas estratégias produtivas e de comercialização. Neste caso, nos ocupamos das conseqüências do processo de liberalização e das mudanças institucionais subsequentes sobre os produtores.

2.2. O processo de liberalização

Desde a década de 1950 até a década de 1980, os governos da América Latina implementaram o modelo de substituição de importações como estratégia de desenvolvimento. Tal modelo era entendido como uma forma de corrigir falhas do mercado e induzir o desenvolvimento industrial, sendo o Estado o gestor desse processo, inibindo importações e criando facilidades de infraestrutura, crédito e treinamento. O modelo de substituição de importações encontrava respaldo na argumentação teórica de vertentes da economia keynesiana, que poderíamos identificar como ‘economia desenvolvimentista’, tal como nos trabalhos da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe).

Nesse contexto histórico, o endividamento externo se tornou prática comum entre os países latino-americanos, até que a contração da liquidez internacional, a partir de 1979, levou à crise do endividamento internacional e conseqüentemente a uma crise do modelo de desenvolvimento vigente (SILVA et al., 2003, p. 292). Segundo os autores

[...] muitas das análises da crise enfrentada pela América Latina concluíram que o viés urbano e antiexportador da estratégia de desenvolvimento via substituição de importações aumentava a vulnerabilidade externa da região, ao invés de reduzi-la, como era previsto. Essa constatação era reforçada por análises que, confrontando o desempenho da região com o dos países asiáticos que praticavam a abertura econômica, concluíram pela superioridade desta estratégia (ROSENTHAL, 1996). Diante desse diagnóstico, a abertura econômica passou a ser defendida, inclusive pela Cepal, responsável pela implementação do modelo anterior, e teve início a mudança de estratégia desenvolvimentista que pôs fim a mais de meio século de protecionismo (SILVA et al., 2003, p. 293).

No Brasil, até a década de 1980, também predominou o modelo de política macroeconômica de industrialização por substituição de importações. A partir do início da década de 1980, o contexto econômico de crise internacional e nacional conduziu a política econômica em outro sentido, com uma política macroeconômica de ajuste à crise externa a partir dos modelos ditados pelo Consenso de Washington.

Segundo Nelson Giordano Delgado (2008), iniciou-se então uma fase de política macroeconômica recessiva com enorme contração dos gastos públicos, redução da oferta monetária com conseqüente aumento da taxa de juros e, portanto, redução do crédito, o que afetou enormemente a agricultura. Ainda, a partir da segunda metade da década de 1980 teve início o processo de abertura comercial da economia brasileira ao exterior, que deve ser desmembrada em dois componentes básicos: a liberalização comercial e a desregulamentação de alguns setores ou produtos antes sujeitos à intervenção estatal direta. Com a posse do governo Collor iniciou-se uma nova fase de liberalização, muito mais intensa e que afetou mais diretamente o setor agrícola. O autor trata especialmente da liberalização no complexo do trigo, mas as considerações se aplicam a outros produtos agrícolas, entre eles o do café. Além das políticas monetárias com efeitos sobre a agricultura, deve-se destacar a queda acentuada no crédito agrícola e nos investimentos em atividades de pesquisa e extensão rural na década de 1980, com estimativas de queda de 16% para 3% dos gastos orçados para a agricultura no período (DELGADO, 2008, p. 17). Com as políticas do governo Collor a partir do início da década de 90, pode-se falar de uma verdadeira crise agrícola e do desmanche do aparato estatal de extensão (Embrater), de agências estatais, como o IBC, corte de investimentos em pesquisa, entre outros. Desde a década de 1980, os *policy-makers* foram, então, capturados por um processo que Delgado (2008, p. 62) chamou de ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada, o qual os obrigou a seguir um receituário de política macroeconômica submetido a pelo menos quatro restrições fundamentais: a redução dos gastos governamentais – para não pressionar a inflação e para aumentar a participação do setor privado na gestão da economia; a contenção da oferta monetária e a manutenção de taxas de juros elevadas – para controlar a inflação e atrair recursos externos; o monitoramento da taxa de câmbio real, valorizando-a para combater a inflação, desvalorizando-a para estimular as exportações; e a política de abertura comercial, para ajudar no combate à inflação, reduzir os gastos do governo, atrair recursos e investimentos externos, e não deixar dúvidas aos governos dos países desenvolvidos e aos organismos internacionais quanto à decisão do país de integrar-se à globalização.

Neste contexto macroeconômico e político podemos situar o fim do AIC em 1989, tendo como conseqüências a redução da participação dos Estados no setor cafeeiro, e nacionalmente a extinção ou transformação de agências de intervenção estatal. A regulação do mercado de café por meio do AIC durou basicamente de 1962 a 1989, com alguns períodos de interstício. Este acordo, assinado pelos países membros da OIC, tinha como principal instrumento de regulação mercantil o sistema de cotas de exportação que visava controlar e

e elevar os preços do café no mercado internacional. No Brasil, o IBC, criado em 1952, se encarregava de toda a política cafeeira tanto interna quanto externamente. Neste último caso, o órgão representava o país na esfera das relações políticas e econômicas internacionais e se responsabilizava pelo cumprimento das cotas de exportação destinadas ao Brasil.

Em 1989, após uma intensa rodada de discussões no âmbito da OIC, o AIC não foi renovado. Estas discussões foram marcadas por pressões de países consumidores, sobretudo os Estados Unidos da América, que defendiam o livre mercado de café, e de alguns produtores, sobretudo da América Central, que questionavam as cotas destinadas a cada país. A partir de 1989, o mercado internacional de café passou a funcionar dentro dos parâmetros liberais, extinguindo-se o sistema de cotas e qualquer participação direta dos Estados sobre o comércio.

No Brasil, na década de 1980, em meio a uma forte crise do setor cafeeiro, tomaram espaço críticas às políticas adotadas pelo IBC e instalou-se uma forte controvérsia em torno da ingerência do Estado em tal setor e, conseqüentemente, sobre as possibilidades de fechamento ou reestruturação do IBC. O IBC foi extinto em 1990, no governo Collor, assim o Estado deixou a coordenação direta do setor cafeeiro e desarticularam-se as políticas públicas para a cafeicultura, acompanhando o fim do AIC.

As causas imediatas para o fim do AIC, segundo Robert Bates (1997), são encontradas entre os mesmos fatores explicativos para seu sucesso em um relativamente longo período de tempo, isto é, as coalisões políticas domésticas nos países produtores e em um dos principais países consumidores, os EUA. Bates possui um estudo referencial sobre a OIC, com ênfase em seu mais importante instrumento de atuação durante décadas, o AIC. Neste estudo, ele analisa a economia política do mercado mundial de café destacando a posição de seus dois principais produtores - Brasil e Colômbia - até o colapso da OIC, com a não repactuação do AIC. Bates situa sua pesquisa em uma agenda que busca uma estrutura analítica para o estudo sobre política em economias abertas. Busca assim contribuir para essa discussão focando nas políticas nacionais para o mercado internacional de café. O autor situa ainda seu trabalho no campo da economia política internacional propondo, contra a teoria econômica dominante neste campo – teoria dos bens públicos e da ação coletiva – que as políticas das nações no mercado internacional não são definidas por suas posições nesse ambiente, mas são definidas internamente, pelo processo político local, que é estruturado pelas instituições.

Do mesmo modo, ao analisar a OIC em sua origem e desenvolvimento, o autor propõe deslocar a perspectiva do nível internacional – onde a abordagem dominante baseada na teoria dos jogos interpreta a existência de tal tipo de instituição como o produto de interações

repetidas – para o nível local. Com isso, destacam-se os atores políticos domésticos que definem a formação de estratégias em nível internacional, sendo que a análise das decisões deve se basear na formação de preferências e em seus determinantes. Ao buscar tratar da política doméstica de uma perspectiva da economia aberta para a análise política, Bates rejeita as teorias estabelecidas nesse campo – a teoria da dependência, de inspiração marxista e a teoria neoclássica. Segundo o autor, ambas as perspectivas, a despeito de suas diferenças, compartilham uma visão determinista de tipo econômico sobre a política, encarando os atores políticos como representantes de interesses econômicos e as lutas políticas locais como condicionadas pelo contexto internacional, concedendo pouco espaço às instituições políticas. De outro modo, em sua abordagem, o enfoque recai exatamente sobre as instituições políticas como elemento explicativo do comércio mundial de café.

Bates visa responder a quatro questões relacionadas à OIC: 1) quais foram suas origens; 2) como ela funcionava; 3) qual teria sido seu impacto nas nações-membros; 4) porque ela entrou em colapso. Para produzir uma resposta, o economista transita pelo campo da economia política internacional e da ‘política do desenvolvimento’, enfocando a política doméstica nas duas principais nações-membros da OIC – Brasil e Colômbia. Considera, afinal, que a OIC teria funcionado, na medida em que teria conseguido restringir a arbitragem entre membros e não-membros no mercado e a competição entre os países produtores. As razões para o relativo sucesso da OIC apontadas por Bates seriam a liderança do Brasil com apoio do principal consumidor, os EUA, o eficaz controle dos preços pelo sistema de cotas e os acordos entre produtores e grandes empresas torrefadoras em nível internacional.

Como conclusão, Bates propõe uma abordagem baseada nas instituições em lugar dos interesses para o estudo da política em economias abertas. Igualmente, propõe que o foco analítico esteja no nível micro dos incentivos e restrições que as instituições impõem sobre os interesses. Se em um determinado momento, determinadas forças políticas domésticas foram essenciais para o surgimento e funcionamento do AIC, sua mudança e desestruturação teriam conduzido ao colapso da própria instituição criada no período anterior – a Organização Internacional do Café (BATES, 1997, p. 175).

John M. Talbot (2004, p. 87) considera a explicação de Bates para a não repactuação do AIC parcial, o que poderia ser justificado pelo fato de o economista ter se preocupado em analisar o surgimento e o funcionamento da OIC, mais que seu colapso. Talbot propõe então uma análise alternativa, sobretudo no que concerne às causas da mudança de posição dos EUA em relação ao acordo, em que o fim do AIC se relaciona ao avanço da globalização e do neoliberalismo não apenas nos EUA, com a conseqüente retirada de apoio do país, mas

também no Terceiro Mundo. O autor afirma que a mudança de posição dos EUA em relação ao acordo deve ser buscada na organização da política interna, tal como propõe Bates. Porém, Talbot (2004, p. 89) afirma que a mudança crucial teria sido a reestruturação ocorrida a partir do início da década de 1980, sob o governo Carter, que centralizou a coordenação da política comercial, aumentando o poder da *United States Trade Representative* (USTR). Essa mudança refletiria a ascensão do neoliberalismo no governo norte-americano e a consequente mudança na política comercial de modo geral, definindo as bases para a retirada de apoio ao AIC em anos posteriores. Bates, entretanto, consideraria que a mudança de posição do governo em relação ao acordo teria se dado posteriormente, no governo Regan.

No que concerne à orientação do governo americano em relação à política comercial, pode-se dizer que Talbot não faz mais que confirmar a proposta analítica de Bates, com sua ênfase na configuração da política doméstica. Sua afirmação de que esta seria apenas parcialmente correta, se sustenta apenas em identificar um processo de mudança na política econômica mais amplo e historicamente anterior e relacioná-lo analiticamente à transformação mais específica, concernente ao mercado de café, ocorrida no final da década de 1980. Certamente essa crítica não invalida em nada o argumento de Bates, que consideramos crucial para os propósitos de nossa análise, de que as causas das transformações econômicas no mercado de café devem ser buscadas nas dinâmicas políticas domésticas, com o qual, aliás, John Talbot concorda. Apesar disso, o ponto fundamental do argumento deste autor refere-se ao papel desempenhado pelo setor privado nos EUA e por alguns países produtores no processo de mudanças no mercado de café na década de 1980. Em relação aos EUA, Talbot afirma que a *National Coffee Association* (NCA), que representa os interesses da indústria, isto é, importadores e torrefadores, estaria dividida em relação à renovação do acordo no final da década. Enquanto Bates consideraria que a retirada do apoio desta organização foi um fator importante para o declínio do acordo, Talbot afirma que certos setores ainda permaneceram por algum tempo comprometidos com a regulação do mercado. As causas da mudança de posição da indústria americana estariam então relacionadas à globalização da indústria e ao avanço do neoliberalismo, sobretudo dentro do próprio governo americano que se mostra comprometido com o livre mercado (TALBOT, 2004, p. 91).

Quanto aos países produtores, segundo Talbot (2004, p. 92), há a formação de um grupo dissidente formado pelos ‘outros suaves’ e a Indonésia, que se compromete com a posição defendida pelos EUA de retirada de apoio ao AIC. A mudança de posição destes países em relação ao acordo estaria relacionada à sua produção superior às cotas, ao aumento na demanda internacional pelos cafés de tais regiões e por uma interpretação equivocada do

mercado, motivada pelo Banco Mundial, de que o fim das cotas viria a beneficiá-los. O avanço do neoliberalismo teria levado ao que o autor denomina ‘atomização do Terceiro Mundo’, com alguns países convertendo-se em *New Industrialized Countries* (NICs), enquanto outros enfrentavam profunda estagnação e crise, o que teria minado as possibilidades de ação coletiva entre tais nações (TALBOT, 2004, p. 96). Tais fatores explicariam as dificuldades de negociação do último acordo internacional envolvendo cotas que teriam levado a sua não repactuação e ao declínio da OIC.

Com uma argumentação mais próxima da defendida por Talbot, Daviron e Ponte (2005, p. 87) apontam como os principais fatores explicativos do fim do AIC o comportamento *free rider* de certos países e discussões sobre as cotas destinadas a cada um deles. Do mesmo modo, o crescente comércio com ou por meio de países não membros a preços mais baixos e a fragmentação da geografia da produção teriam contribuído para o desmantelamento do AIC. Ainda, a dificuldade de negociação das cotas, que tendiam a permanecer fixas a despeito das mudanças na demanda serviu de fonte de insatisfação para muitos países produtores que se tornaram reticentes em cooperar. E, por fim, a mudança na política externa norte-americana na década de 1980, culminando com o fim da Guerra Fria, e pressões internas de setores da indústria levaram os EUA a retirar o apoio ao acordo.

O resultado imediato do fim das cotas, apontado por diversos analistas (BATES, 1997; TALBOT, 2004; DAVIRON; PONTE, 2005; AKIYAMA, 2001) foi a queda drástica nos preços do café no mercado internacional. As explicações para tal queda, contudo, variam bastante. De um lado, há certa interpretação que propõe que os países produtores considerando a possibilidade de um novo acordo, com renegociação das cotas, buscaram ampliar suas exportações efetivas, esperando conseguir uma participação maior na futura partilha do mercado (AKIYAMA, 2001). De outro lado, há a interpretação que considera como fator explicativo fundamental a transferência dos estoques dos países produtores para os consumidores, por meio das *Transnacional Corporations* (TNCs) que compraram a baixos preços os estoques acumulados nas agências estatais e empresas nos países antes signatários do acordo, aumentando seu controle sobre o mercado (TALBOT, 2004).

De modo geral, diversos analistas concordam que o período pós 1990 é caracterizado por uma crise geral na cafeicultura decorrente da queda acentuada nos preços e na desestruturação das políticas cafeeiras e dos instrumentos de apoio aos cafeicultores pelos Estados nacionais. Ainda que seja importante ressaltar a escala mundial dessa crise, é importante também enfatizar, seguindo a pista de Bates, o ambiente político interno. O contexto internacional, marcado pela ascensão do neoliberalismo no final do século XX,

constitui o pano de fundo histórico do processo de mudança institucional no mercado de café. Apesar disso, as formas como cada país e cada região produtora se adaptaram a este processo histórico mais geral são distintas, devido às estruturas políticas e burocráticas internas.

De modo similar, Daviron e Ponte (2005, p. 110), afirmam que as mudanças nas estruturas de governança e organizacionais da cadeia global de valor do café são, de alguma forma, mediadas pela política em nível nacional. Assim, afirmam os autores, não há uma trajetória única de liberalização ou desregulamentação, pois, conforme os diferentes graus e trajetórias de reforma (ou ausência de reforma), se definem diferentes consequências no nível nacional. Acompanhamos a seguir algumas trajetórias de países na América Latina visando levantar subsídios para a comparação com a situação do Brasil onde localizamos nosso estudo.

2.3. Os impactos da liberalização sobre as regiões produtoras e os cafeicultores na América Latina

Há uma crescente literatura que busca investigar as mudanças que ocorreram no mundo cafeeiro desde a liberalização, enfatizando como essas mudanças impactaram os produtores de café e como estes passaram a definir suas estratégias de produção e comercialização no novo contexto. Trata-se de estudos de caso que abordam, sobretudo, a realidade da América Latina, devido ao fato de que historicamente este é o maior produtor de café no mundo e à importância econômica e social desta *commodity* para o desenvolvimento do continente. Apresentamos a seguir uma revisão da literatura fundamentada em pesquisas empíricas conduzidas junto aos agricultores em diferentes regiões produtoras na América Latina que busca considerar os impactos sobre os produtores, sobretudo os pequenos produtores, das condições do mercado internacional. Consideraremos, ainda que parcialmente, o que tem sido produzido sobre a América Latina em termos de estudos de casos em âmbito nacional. A revisão desta literatura consiste num modo de produzir subsídios para nossa própria análise sobre o caso brasileiro e nos permite contextualizar nossa pesquisa.

Marie-Christine Renard (2010) investiga as condições de vida dos cafeicultores no México e as transformações pelas quais tem passado desde a década de 1990. Segundo a autora, com a liberalização do mercado posterior a 1989, os produtores de café mexicanos entraram em crise, se é que seria possível chamar de crise a uma situação perene, questiona. O México é atualmente o 7º maior produtor de café no mundo e o 3º produtor na América Latina, com uma participação de 3,6% da produção mundial (OIC, 2011). O país é ainda o

maior produtor mundial de café orgânico, com grande parte de suas exportações destinadas aos EUA, um mercado com grande potencial de expansão.

Renard (2010, p. 22) relata que no início da década de 1990 ocorreu o desmantelamento do *Instituto Mexicano del Café* (Inmecafé) que, como em outros países latino-americanos, havia sido criado após a Segunda Guerra Mundial no contexto da regulamentação governamental da economia no modelo de industrialização por substituição de importações. Desde sua introdução no México, o café esteve associado a interesses privados, sobretudo internacionais, apoiados e promovidos pelo governo, o que perdurou até a criação do Inmecafé em 1959. A partir de então, o instituto passou a fornecer assistência técnica, pesquisa, crédito e garantir o cumprimento das cotas do AIC, tendo como base de atuação as ‘unidades econômicas de produção e comercialização’, formadas em sua maioria por pequenos produtores organizados. O instituto mantinha uma relação vertical e paternalista com os produtores. Conforme a autora, a partir de 1989 o Inmecafé começou a ser desmantelado pela administração do presidente Carlos Salinas de Gortari de acordo com as medidas de ajuste estrutural requeridas pelo Banco Mundial e em 1993 foi completamente esvaziado. Como consequência, sem o apoio do Estado, os produtores se encontraram sem condições de responder às novas condições de mercado. Atualmente, as grandes empresas multinacionais exportadoras se encontram no topo da cadeia agroindustrial e controlam os pequenos e médios produtores que não têm o mesmo acesso ao crédito e às facilidades de comercialização, o que implica em baixos preços pagos aos produtores. Estes não têm condições de lutar contra a manipulação oligopolista do mercado. A autora relata que as grandes empresas argumentam que o café mexicano é de baixa qualidade, o que justificaria a baixa remuneração e pagam indiscriminadamente pelo café ‘prima lavado’, de exportação de baixa qualidade, e ‘café de altura’, de melhor qualidade (RENARD, 2010, p. 24).

Em substituição ao Inmecafé foi criado o *Conselho Mexicano del Café*, formado por representantes do governo e do setor cafeeiro, mas sem as funções regulatórias do antigo órgão. O governo implementou uma série de políticas desde 1989 para garantir a sobrevivência dos produtores, mas nada para tentar reativar o setor cafeeiro. Desde 2000, o governo tem adotado algumas medidas para promover a qualidade e elevar o preço, mas encontra resistência das grandes exportadoras e da indústria nacional. Nessa situação, grande parte dos pequenos produtores tem buscado nichos de mercado representados pelas certificações de *fair trade* e orgânico, mais rentáveis e mais seguros das flutuações do mercado. Os pequenos produtores têm se organizado e hoje o México é o maior produtor mundial de café orgânico e com grande participação no *fair trade*. Entretanto, com a crise,

muitos trabalhadores que não conseguem entrar nesses nichos de mercado acabam abandonando a cafeicultura e migrando para os EUA (RENARD, 2010. p. 30).

A América Central se destaca no mercado internacional por meio dos *others milds* (outros suaves), um componente importante de *blends* para a indústria, e também no setor de cafés especiais, ambos os segmentos de mercados com projeção de crescimento. Atualmente, na América Central, os principais produtores de café são Honduras e Guatemala, com participações percentuais na região de 22,5% e 20,5%, respectivamente (OIC, 2011).

Christopher Bacon e um grupo de pesquisadores colaboradores têm trabalhado com cafeicultores na América Central, especialmente na Nicarágua, há algumas décadas. Os autores afirmam que em resposta à crise, muitos pequenos produtores associados a organizações não governamentais buscaram inserir-se em redes de comércio justo, orgânicos e cafés especiais. No caso da Nicarágua, a reforma agrária promovida após a revolução sandinista e o conflito armado influenciaram o meio rural como um todo e, especificamente, na formação de cooperativas de pequenos produtores de café. Neste contexto, programou-se uma forte intervenção do Estado, a partir da década de 1980, com coletivização de propriedades, formação de cooperativas e investimentos na modernização da agricultura. Atualmente na Nicarágua há grande participação feminina no trabalho rural e na organização das cooperativas, e grande participação de cooperativas de produtores com apoio de ONGs internacionais no comércio de café em mercados certificados, mas estas também sofreram com a perda do suporte governamental com a liberalização do mercado e o fim do governo sandinista (BACON et al., 2008).

Na Costa Rica, segundo Mario Samper (2010), as crises na cafeicultura foram contínuas ao longo do século XX, desta forma os agentes da cadeia agroindustrial do café já estariam, de certa forma, acostumados a enfrentá-las. Conforme o autor, a crise atual possui certas peculiaridades, como a maior integração vertical da cadeia e as mudanças estruturais do mercado. Todavia, os agentes teriam desenvolvido uma série de estratégias para lidar com crises que vão desde a diversificação de atividades, passando pela migração e investimento na qualidade da produção e nos segmentos de mercado de cafés especiais.

Tal como Mario Samper, Deborah Sick (1997), pesquisadora que tem investigado a realidade social dos cafeicultores costa-riquenhos, considera que as oscilações e crises na cafeicultura não são recentes na Costa Rica. Porém, enfatizando as estratégias dos agentes, neste caso específico de pequenos produtores, para lidar com a crise do café pós 1989, a autora afirma que os agricultores familiares precisam tomar decisões baseadas em fatores para além do seu alcance em uma nova dimensão. Com o fim do AIC, os produtores têm que lidar

com preços historicamente baixos. Em Pérez Zeledón, região na qual Sick realizou pesquisas, os agricultores familiares têm também de lidar com o aumento da população, a escassez de terras e as dificuldades de comercializar produtos alternativos. Segundo a autora, para sobreviver, estes agricultores têm combinado a produção de café com trabalho assalariado, pequenos empreendimentos familiares, migração temporária e investimento na educação de alguns membros da família. Esta flexibilidade, afirma Sick (1997), tem permitido a persistência dos pequenos agricultores, mas para fazer isso eles necessitam do suporte do Estado.

Diferentemente de outros países latino-americanos, que tiveram sua produção reduzida com a crise (com exceção do Brasil), o Peru viu sua produção aumentar significativamente, sendo hoje o 9º produtor mundial, com uma participação de 3% no mercado internacional. A maior parte da produção cafeeira peruana está concentrada em pequenas e médias unidades produtoras. Jean-Christian Tulet (2010) considera a situação relativamente singular do Peru, onde a atuação do governo no setor cafeeiro até a década de 1990 quando não foi desastrosa foi praticamente inexistente. Com a crise posterior à liberalização, as antigas redes de comércio foram desmanteladas e redes alternativas surgiram. A participação do país no segmento do mercado de cafés especiais tem crescido, com a participação de ONGs e cooperativas de produtores. Entretanto, o setor de cafés especiais ainda é uma saída difícil, tal como em outros países, pondera Tulet (2010). Há dificuldades de organização em algumas cooperativas, há dificuldades de comercializar a produção via *fair trade*, pois o mercado ainda é muito pequeno, ainda que em expansão. De todo modo, a produção de café peruana vem se destacando no mercado internacional, assumindo uma posição forte e consolidada na América Latina, sobretudo no segmento de cafés especiais.

Ainda que cada país latino-americano apresente uma trajetória singular em sua história da cafeicultura, poder-se-ia afirmar que o caso colombiano representa de fato uma especificidade no continente e no setor cafeeiro de modo geral. Historicamente um dos principais produtores mundiais, permanecendo como segundo produtor durante praticamente todo o século XX, a Colômbia desenvolveu uma estrutura de governança do setor bastante singular com a criação da *Federación Nacional de Cafeteros de Colombia* (Fedecafé), uma organização privada responsável pela cogestão do setor juntamente com o governo nacional. O resultado dessa organização foi a consolidação da Colômbia como um dos maiores produtores mundiais e o maior produtor de café de qualidade.

A Colômbia hoje é o 4º produtor mundial, com uma participação de 6,8% no mercado internacional (OIC, 2011). Como resultado da crise da década de 1990, a área plantada com

café na Colômbia foi reduzida em mais de 200.000 hectares, mas o café ainda é o principal cultivo no país, segundo Forero Álvarez (2010). O autor afirma que os produtores sofrem com a crise devido à redução no crédito e nas políticas para o desenvolvimento rural, mas a situação da Colômbia é relativamente singular devido à Fedecafé. Forero Álvarez pontua uma série de críticas que tem sido feita à Fedecafé, que seria uma instituição fechada e governada de cima, agindo no interesse de grandes produtores capitalizados, voltada para o aumento da produção e da tecnificação, sem preocupação com a sustentabilidade. Por outro lado, ainda aponta o autor, a Fedecafé garante a estabilidade do café colombiano no mercado internacional há décadas, enquanto outros países latino-americanos sofrem muito mais duramente os efeitos da crise. O pesquisador considera que com tal crise haveria um processo de campesinização ou minifundização da produção cafeeira, conforme os grandes produtores ou empresários capitalistas se deslocam para outras atividades. De outro modo, muitos pequenos produtores praticam uma atividade altamente monetizada, tratando-se de um empreendimento capitalista familiar.

De modo geral, a experiência colombiana no mercado liberalizado tem sido diferente de outros países devido, principalmente, ao mecanismo de compra garantida do café com recursos do Fundo Nacional do Café administrado pela Fedecafé. Esse sistema tem garantido uma maior participação do produtor no valor final do café do que em outros sistemas e maior estabilidade nos preços domésticos (FORERO ÁLVAREZ, 2010). Entre as estratégias dos produtores para lidar com a crise destacam-se a diversificação da produção, a diferenciação do café colombiano pela qualidade – alcançando preços superiores no mercado internacional –, venda direta ao consumidor por meio da marca *Juan Valdez*, redução dos gastos monetários com a produção por meio da adoção de novas técnicas, etc. Essas estratégias têm permitido a viabilidade econômica da atividade cafeeira. Todavia, segundo Forero Álvarez (2010), a renda obtida pelas famílias não tem sido suficiente para retirá-las da linha de pobreza devido ao limitado acesso à terra.

Apesar da crise, o sistema institucional que regula o mercado e o sistema de produção de café foram ajustados de tal modo que a cafeicultura é atualmente uma atividade rentável na Colômbia. Porém, como efeitos da crise pode-se destacar o aumento da pobreza e do desemprego no meio rural, especialmente nas áreas cafeeicultoras (FORERO ÁLVAREZ, 2010). Ainda assim, Forero Álvarez argumenta que as regiões cafeeiras conseguem permanecer relativamente afastadas das atividades ilegais e da violência presente em outras áreas rurais mais pobres.

Rettberg (2010), em contraponto, considera que com a crise cafeeira e os menores preços do produto no mercado internacional, reduzem-se os ganhos com a atividade, aumenta a pobreza, mesmo nas principais regiões cafeeiras (Caldas, Quindío e Risaralda) e a Federação encontra-se enfraquecida, o que abre a possibilidade da entrada das atividades ilegais e da violência nestas áreas.

A literatura sobre a situação da cafeicultura e do comércio de café na América Latina após 1989 aponta claramente os efeitos críticos da liberalização. De um modo geral, a liberalização comercial foi acompanhada de uma redução drástica, quando não a total retirada, do suporte do Estado à atividade agrícola, não apenas em termos de controle de preços, mas também de atividades de pesquisa, extensão e crédito. Esta situação, acompanhada da maior volatilidade dos preços do café no mercado internacional desde o fim das cotas, em especial a queda histórica nos preços desde 1999, tem colocado os produtores em uma posição extremamente fragilizada. Nesse sentido, os autores citados são também unânimes em falar de uma grande crise do setor cafeeiro na América Latina.

No Brasil, Watson e Achinelli (2008) fazem coro às conclusões da literatura latino-americana ao identificar que a crise mundial tem afetado também os produtores no país, sobretudo os pequenos produtores que cultivam café para o mercado convencional (*commodity*). As autoras consideram em seu estudo os impactos da liberalização sobre as condições socioeconômicas e ambientais de pequenos produtores convencionais de Minas Gerais, apresentando um diagnóstico semelhante ao de outras regiões da América Latina.

Ao inserir nosso trabalho nesta linha de investigação, esperamos oferecer uma contribuição ao mostrar que ainda que a crise do setor cafeeiro decorrente da desregulamentação tenha afetado também os produtores brasileiros, muitas vezes com severidade, a trajetória brasileira apresenta algumas especificidades. Estas especificidades se relacionam ao papel que o Estado brasileiro passou a assumir em relação à agricultura desde o final da década de 1990, o que criou condições diferenciadas para os agricultores, do que trataremos no quarto capítulo.

Outro ponto destacado na literatura sobre as condições atuais do setor cafeeiro na América Latina tem sido o desenvolvimento do segmento de ‘cafés especiais’ ou ‘cafés sustentáveis’, tais como os cafés orgânicos, sombreados ou comercializados pela via do *fair trade*, como uma alternativa à crise no mercado convencional ou de *commodity*. Os pequenos produtores têm encontrado condições menos severas nesses nichos de mercado, onde os preços são mais atrativos e onde haveria maior possibilidade de apropriação de valor pelos

cafeicultores, por meio do investimento na construção da qualidade e de atributos simbólicos relacionados às condições sociais, ambientais e territoriais do produto.

Com relação a este aspecto, no Brasil, tanto as experiências no segmento de cafés especiais são ainda relativamente iniciantes, quanto a literatura que aborda tal fenômeno ainda é escassa. Uma contribuição importante para o avanço da discussão é o trabalho de Maria Célia Martins de Souza (2006) sobre o segmento de ‘cafés sustentáveis’ no Brasil. A autora busca discutir a importância de aspectos territoriais, tal como nos sistemas de denominação de origem, a exemplo dos vinhos franceses, na construção da qualidade de cafés orgânicos, sombreados e comercializados via *fair trade* em duas regiões produtoras, em Minas Gerais e no Ceará.

Certamente o Brasil possui uma importância central para a compreensão do novo contexto internacional. E não apenas porque continua sendo o maior produtor de café mundial, mas porque as especificidades de sua trajetória colocam uma série de questões teóricas importantes, às quais pretendemos reportar, que indicam caminhos ainda pouco explorados pela literatura sobre liberalização de mercados agrícolas.

Como uma avaliação geral das pesquisas sobre a cafeicultura na América Latina no contexto da liberalização, podemos dizer que é extremamente rica em dados sobre o atual cenário, por se basear fundamentalmente em estudos empíricos, em geral conduzidos por pesquisadores com experiência de longa data em estudos sobre o meio rural e o universo dos produtores de café. Sua contribuição certamente é de grande importância ao indicar tendências de mudanças, novos fenômenos e questões para a reflexão. Quando passarmos à análise dos nossos dados ficará clara a aproximação de tendências indicadas nessa literatura com o que se pode observar nas Matas de Minas, indicando transformações estruturais mais gerais.

Como já afirmamos, consideramos que a estrutura institucional específica de cada Estado influencia nos cursos das transformações que decorrem da liberalização do mercado internacional de café. Ainda que alguns dos estudos citados incluam a dimensão institucional, trata-se de estudos de caráter mais descritivo e histórico que analítico. Logo, pretendemos avançar em termos de uma discussão teórica que possibilite tratar do problema da reestruturação institucional decorrente da liberalização do mercado de café no Brasil. Procuramos discutir ao longo do restante deste capítulo as alternativas teóricas que nos auxiliem a construir um modelo analítico para tratar de nosso problema de pesquisa e que será apresentado ao final desta seção da tese.

2.4. Perspectivas analíticas sobre a liberalização

2.4.1. A defesa do neoliberalismo

No debate sobre a liberalização dos mercados agrícolas, há a posição defensora da liberalização, que argumenta que a atuação dos Estados sobre estes mercados teria sido ineficiente, quando não deletéria, e que a liberalização teria permitido melhores resultados em termos de eficiência de mercados e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, destacam-se estudos econômicos marcados pela perspectiva neoclássica e neoliberal. Entre estes, incluímos relatórios e publicações do Banco Mundial que buscam apresentar um panorama da economia internacional e oferecer orientações de política econômica. Esta literatura recente, devedora da perspectiva neoliberal, tende a uma defesa da liberalização por meio de uma avaliação supostamente neutra e objetiva de seus efeitos econômicos.

Consideramos as publicações do Banco Mundial pós década de 1990 que tratam das consequências da liberalização no mercado de café. Akiyama (2001) busca fazer uma avaliação dos aproximadamente vinte anos decorridos desde a liberalização do mercado de café, a partir de estudos de caso da Índia, Uganda e Togo, dos quais extrai algumas considerações ou ‘lições’ sobre a liberalização do mercado de café de modo geral. Segundo o autor, mudanças no ambiente político e ideológico, tais como as interpretações econômicas sobre o desenvolvimento, o estímulo para reformas de mercado do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como mudanças mundiais desde a década de 1960, foram fatores importantes na emergência de novos regimes políticos, com abordagens orientadas pelo mercado, a exemplo de Índia e Uganda. Todavia, o fator mais importante para a liberalização do mercado de café seria o colapso do sistema de cotas em 1989, que, segundo o economista, seria decorrente da ausência de interesse do Brasil na renovação do AIC, devido a pressões domésticas e à política econômica interna, marcadas pela orientação neoliberal. O autor afirma que, em geral, com o fim das cotas, as agências estatais foram fechadas, pois os governos perceberam que não havia mais necessidade de controlar o mercado. Além do mais, a brusca queda nos preços logo após o fim das cotas seria devida ao fato de que os países aumentaram suas exportações.

Em relação aos casos considerados, o autor afirma que na Índia, a liberalização teria tornado o setor mais vigoroso e mais dinâmico. A avaliação geral é que o processo de liberalização naquele país teria sido suave, com a participação de agentes privados e, conseqüentemente, bem sucedido. Em Uganda, a liberalização teria trazido mudanças significativas, como um novo sistema de mercado, um aumento da participação dos preços

pagos aos produtores nos preços de exportação e o dinamismo do mercado resultante da participação crescente do setor privado. O caso de Togo apresenta a singularidade de um difícil processo de negociação, iniciado em 1996, entre o Banco Mundial e o governo, que não concordava com a liberalização. A liberalização só teria sido possível como cumprimento de ajustes conduzidos pelo Banco Mundial com o apoio de setores da indústria local. O autor considera ainda cedo para avaliar os resultados da liberalização naquele país, mas já se poderia dizer que os produtores passaram a receber uma porcentagem maior do preço de exportação do café (AKIYAMA, 2001, p. 99). Segundo o economista, é possível extrair algumas lições dos processos de liberalização considerados. Dessa forma, as experiências analisadas, entre outras, indicariam que a liberalização tem efeitos positivos, destacando-se entre outras mudanças mais importantes: o aumento da eficiência de mercado, o aumento da produção e exportação, o aumento dos investimentos privados, o surgimento de novas organizações e instituições e uma maior colaboração público-privado. Haveria ainda alguns desafios da liberalização a serem vencidos, como a incerteza quanto aos preços e a falta de acesso a crédito para os produtores.

Em uma pesquisa mais recente produzida para o Banco Mundial, alguns economistas consideram as implicações da liberalização do mercado internacional de café em termos de preços pagos aos produtores no Brasil, na Guatemala e na Índia (RUSSELL et al., 2012). Por meio de um modelo econométrico que incorpora as quebras estruturais decorrentes de mudanças em políticas governamentais e de mercado, os autores buscam estimar a relação entre os preços internacionais e os preços pagos aos produtores nos três países considerados. O objetivo fundamental da pesquisa divulgada é fazer uma avaliação dos resultados da liberalização, sobretudo dos impactos sobre os produtores, de modo a sustentar uma resposta àqueles que criticam o modelo de mercado atual e defendem um retorno às práticas de regulação e intervenção.

Em suas considerações, os autores do texto apontam que as avaliações dos efeitos da liberalização do mercado de café em termos de preços pagos aos produtores seguem duas direções. De um lado, há aqueles que criticam a antiga intervenção no mercado de café e buscam mostrar que a liberalização foi positiva do ponto de vista do preço pago ao produtor, entre os quais os próprios autores buscam se incluir. De outro, há aqueles que criticam a liberalização do mercado, buscando demonstrar os efeitos da liberalização sobre o preço real recebido pelos produtores, já que a liberalização teria beneficiado torrefadores e empresas no comércio internacional que controlariam a cadeia agroindustrial. Estes podem defender o retorno de algum tipo de intervenção considerando que a liberalização não melhorou as

condições dos produtores, como por exemplo, Oxfam (2002 *apud* RUSSELL et al., 2012). Conforme os economistas, as críticas ao livre mercado e as propostas de retorno a algum modelo de intervenção estão deslocadas e não se fazem no interesse dos produtores, já que estes teriam se beneficiado da liberalização em termos dos preços recebidos, conclusão esta que seria indicada na análise dos seus resultados. Conforme os autores, a liberalização beneficiou os produtores tanto em termos de uma maior participação nos preços do café no mercado internacional, quanto em termos de um maior preço real pago aos produtores. No caso do Brasil, os autores apontam que a participação da renda dos produtores nos preços finais do café se elevou, partindo de uma taxa de 0,6284 no final dos anos 1980 para uma taxa de 0,8461 em 2007 (RUSSEL et al., 2002, p. 23).

No entanto, como veremos mais detalhadamente na seção seguinte, autores como Talbot (2004) criticam este tipo de interpretação defensora da liberalização questionando seus resultados ao demonstrar que os preços reais do café caíram no mercado internacional desde a liberalização, o que tem impactos negativos sobre os produtores.

2.4.2. A crítica do neoliberalismo

Em um sentido diametralmente oposto à perspectiva neoliberal, há estudos que procuram mostrar que a liberalização teria afetado a vida de agricultores familiares e camponeses que se encontram em condições desfavoráveis em mercados cada vez mais controlados por poucas e grandes empresas multinacionais. Nesse sentido, destacam-se as análises que se pautam pelo contexto dos mercados agrícolas globalizados, sobretudo a partir de um viés analítico devedor do marxismo. Esta linha de investigação tende a enfatizar o papel das redes transnacionais de produção, transferência e acumulação de valores, destacando os papéis de diversos agentes, além dos Estados, sobretudo as *Transnational Corporations*. Algumas orientações teóricas são presentes nesse campo, destacando-se a *Global Commodity Chain Analysis* (GCC) ou análise de cadeia global de mercadoria, que recentemente tem sido apresentada como *Global Value Chain Analysis* (GVC) ou análise de cadeia global de valor, com o intuito de enfatizar o processo de produção e apropriação de valor, mais que simplesmente a circulação de mercadorias (DAVIRON; PONTE, 2005, p. 27).

Tais perspectivas tendem a se contrapor ao neoliberalismo no plano teórico e no plano de uma crítica política, orientando-se por diversos matizes do marxismo e da economia política. Deste modo, as abordagens de GCC e GVC remetem mais ou menos diretamente ao trabalho de Wallerstein sobre os *world-systems* ou sistemas-mundo. E uma referência

fundamental, sobretudo no que concerne aos mercados agrícolas, são os estudos produzidos sobre *food regimes* ou regimes alimentares por Harriet Friedmann e Philip McMichael a partir da década de 1980.

Em um texto de 1982, Friedmann considera que um conjunto estável de arranjos internacionais é construído a partir da década de 1950, ao qual denomina ‘ordem alimentar internacional do pós-guerra’ e considera um ponto de virada estrutural, responsável pela crise alimentar subsequente. Essa ordem manteve a oferta de grãos superior à demanda por cerca de duas décadas, com consequências sobre os baixos preços dos produtos agrícolas e, conseqüentemente, sobre as nações agrícolas e possibilitando a concentração de população nas áreas urbanas. Na década de 1970 essa ordem se desfaz e dá início a um período de grande instabilidade e desabastecimento, com grande parte da população nos países pobres vivendo em áreas urbanas, com baixos rendimentos e os preços dos alimentos elevados.

A perspectiva teórica de Friedmann destaca a ordem e a desordem internacional como não apenas consequência, mas causa das transformações ocorridas em nível nacional. Sua análise, segundo ela, requer a consideração de três fatores mutuamente dependentes, mas analiticamente distintos: as relações internacionais ou Estado-Estado; processos econômicos transnacionais, como a circulação de capital e mercadorias; e mudanças nas classes e estruturas setoriais dentro das nações (FRIEDMANN, 1982, p. 253). No que concerne especificamente ao “segundo regime” abordado neste texto, a autora concede especial atenção ao papel desempenhado pelos Estados Unidos na definição das políticas internacionais relativas à agricultura mundial neste período.

A definição de regimes alimentares e sua periodização são precisadas pelos autores em textos posteriores. Em um artigo referencial de 1987, Friedmann e McMichael abordam o desenvolvimento da agricultura em relação aos Estados nacionais a partir de 1870, e para tanto, partem da definição de “regimes alimentares” (*food regimes*). Segundo os autores, cada regime alimentar vincula relações internacionais de produção e de consumo de alimentos a formas históricas de acumulação capitalista. O poder do capital para organizar e reorganizar a agricultura reduziria a capacidade do Estado de direcionar a agricultura para fins nacionais por meio de suas políticas. A agricultura é pensada então no contexto de relações internacionais e não no contexto das políticas internas. Neste artigo, Friedmann e McMichael definem dois regimes alimentares, o primeiro deles iniciado em 1870 e que perdurou até 1914 e o segundo iniciado após a Segunda Guerra, cada qual com suas características particulares.

O primeiro regime alimentar corresponde ao período de hegemonia britânica e de expansão do capitalismo no mundo a partir da Revolução Industrial. Neste período, como nos

mostra Clarence-Smith (2003, p. 118), ocorre também uma grande mudança na cadeia internacional do café, com a decadência da produção na Ásia, em algumas regiões produtoras da África e em algumas ilhas do Pacífico, e a emergência da América como o grande produtor mundial, além de uma mudança nos padrões de consumo internacionais, onde os EUA começam a despontar como um grande consumidor e importador.

O segundo regime alimentar é marcado pela hegemonia americana e pela forte intervenção estatal e pela regulação da economia mundial. No caso do café, este período é marcado pela formação da OIC e assinatura dos acordos internacionais para regulação do mercado. Os EUA se consolidam como os maiores consumidores no mercado internacional e uma potência no âmbito da OIC. Neste período ainda, o Brasil e a Colômbia consolidam sua posição de maiores produtores mundiais e de potências políticas no âmbito da OIC, desenvolvendo nacionalmente estruturas de regulação do setor cafeeiro, sendo o IBC no Brasil e a Fedecafé na Colômbia.

Mais recentemente, McMichael (1993) aborda a reestruturação do sistema alimentar sob a ordem definida pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo *General Agreement on Tariff and Trade* ou Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), o que poderia indicar o processo de constituição de um terceiro regime alimentar. Segundo o autor, a partir da rodada do Uruguai do GATT, desenvolve-se uma forte ênfase na liberalização do comércio agrícola. As propostas atuais do GATT mais que representarem uma simples defesa do livre comércio, com uma agenda expandida, poderiam institucionalizar um novo sistema regulatório na economia mundial privilegiando as firmas transnacionais.

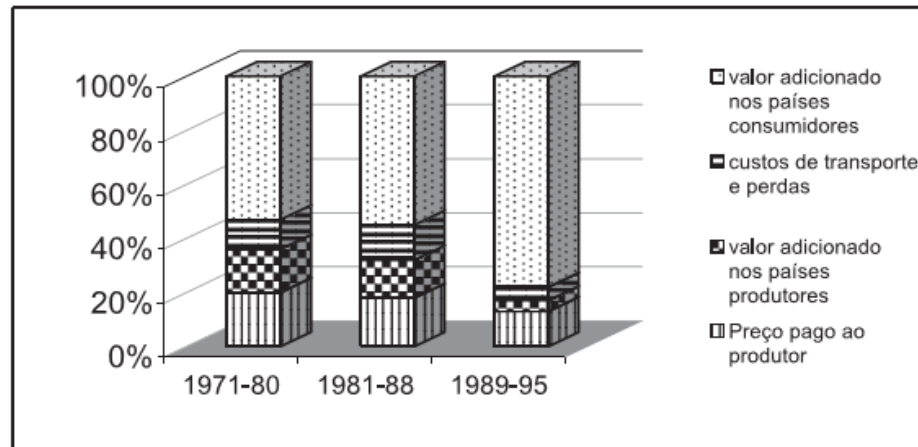
A dificuldade de conclusão dos acordos no GATT reflete, segundo McMichael (1993), a importância do que está em jogo, que possui duas dimensões. Em primeiro lugar, a formulação de políticas em âmbito nacional é desafiada por interesses globais, por meio dos quais as regras universais do GATT poderiam substituir a regulação político-econômica nacional. Em segundo lugar, como um primeiro defensor do movimento atual do GATT, os EUA buscariam defender sua influência em uma nova ordem econômica mundial liberal. O GATT seria, portanto, o espaço que simbolicamente expressa o conflito atual entre duas tendências que deverão definir o destino da estrutura espacial e institucional do capitalismo. Conforme o autor, as reformas propostas pelo GATT estariam negociando uma profunda transição que toma lugar na economia mundial. Uma transição entre um princípio nacional residual derivado de um período de relativo controle sobre o comércio e o movimento do capital e um emergente princípio global de relativa liberdade de comércio e circulação de capital (MCMICHAEL, 1993).

No caso do café, este período correspondente ao terceiro regime alimentar, marcado pela globalização da economia mundial, se situa o processo de liberalização do mercado, com o fim do AIC e, no caso brasileiro, a extinção do IBC e da regulação do Estado sobre o setor.

De um modo geral, as pesquisas recentes sobre mercados agrícolas levam em conta o novo contexto mundial definido pela liberalização comercial e da agricultura, onde a OMC e o GATT são instituições centrais. O que pretendemos mostrar é que certa linha de investigação nesse campo se configura de modo geral como uma economia política da agricultura no âmbito da globalização. Esta conduz a análises referenciadas no contexto global ou transnacional, acompanhadas da crítica política do liberalismo intelectual e político-econômico. No caso específico do mercado de café, destacamos as análises realizadas por John Talbot (2004) e Daviron e Ponte (2005). Ambos os autores utilizam uma abordagem de ‘cadeias de *commodities*’ aplicada ao caso do café no período da regulamentação e principalmente no momento posterior ao fim do último AIC.

Talbot busca analisar o modo como a cadeia internacional do café é organizada sob o regime de regulação e posteriormente a ele, focando sobretudo a produção e apropriação de valor desigual ao longo da cadeia e as consequências para o desenvolvimento dos países produtores. Ao tratar das consequências da liberalização, o autor afirma que a questão não se refere ao livre mercado, simplesmente, mas a quais agentes organizam a cadeia de atividades e quais se beneficiam dela (TALBOT, 2004, p. 2). Segundo Talbot, a resposta para este questionamento indica a proeminência das grandes corporações transnacionais no mercado de café nas últimas décadas que se apropriam de grande parcela do valor produzido na cadeia. Por outro lado, os países produtores seriam os grandes prejudicados no regime de livre mercado. Como nos mostra Talbot, a distribuição dos ganhos ao longo da cadeia do café se alterou nas últimas décadas, o que pode ser visto na representação gráfica abaixo:

Gráfico 1 – A distribuição dos ganhos na cadeia do café.



Fonte: Saes (2007) adaptado de Talbot (1997).

Pode-se observar claramente a queda nos preços pagos ao produtor no período considerado por Talbot. Estes resultados são contraditórios com aqueles apresentados por Russel et al. (2002), que discutimos anteriormente¹⁷. Sendo assim, o autor busca conciliar sua análise da cadeia do café a uma defesa da regulação do mercado internacional. Segundo ele, ao menos para o café, a análise histórica demonstraria que o mercado sob o regime regulatório é preferível ao livre mercado da perspectiva dos produtores.

Daviron e Ponte (2005) identificam a questão em relação ao mercado internacional de café como um *coffee paradox*, definido pelo *boom* do consumo nos países desenvolvidos e pela crise nos países produtores. A explicação para o paradoxo residiria no fato de que a identidade do café é construída ao longo da cadeia, sendo que o que é produzido em países pobres ou em desenvolvimento não é o mesmo produto vendido nos países desenvolvidos, onde se incluem atributos simbólicos. Daviron e Ponte (2005, p. XVII) assim propõem uma estrutura analítica que considera que o poder de mercado não se fundamenta simplesmente no controle da divisão do próprio mercado, mas se relaciona à habilidade de definir a linguagem e as referências valorativas que determinam a produção de normas e os padrões de qualidade.

As análises apresentadas por Talbot (2004) e Daviron e Ponte (2005) apresentam o novo cenário mundial com especial ênfase nos países do antigo terceiro mundo que despontam como novas forças e, principalmente, na indústria transnacional, que seria a grande potência no novo contexto. A abordagem pautada no esquema das ‘cadeias de *commodities*’,

¹⁷Não discutimos as diferenças metodológicas implicadas nas análises contraditórias apresentadas por Russell et al. (2002) e Talbot (1997, 2004). No caso de Russel et al. (2002), trata-se de um modelo econométrico que procura incorporar quebras estruturais representadas por mudanças em políticas econômicas. No caso de Talbot, não é explicitada a metodologia utilizada, mas seus dados se referem principalmente a históricos de preços indicadores produzidos pela OIC.

como apresentada pelos autores, tem se mostrado bastante influente no campo de estudos sobre os mercados agrícolas no contexto liberal e permite avançar na compreensão dos efeitos de transformações políticas e econômicas globais sobre os contextos nacionais. Contudo, para compreender a nova fase do mercado de café, consideramos que a dinâmica política interna e o ambiente institucional devem ocupar um espaço maior no esquema analítico que o concedido por esses autores. Retornaremos a essa discussão quando da apresentação do *framework* deste trabalho e da análise dos dados produzidos.

Tanto as interpretações na vertente GVC e GCC, quanto aquelas marcadas pelo receituário neoliberal, que discutimos, buscam fazer uma avaliação dos efeitos da liberalização, além de uma análise do processo em si, que sustente suas posições teóricas, estas antagônicas. Apesar das diferenças teóricas, ambas as perspectivas concordariam que no contexto mundial recente os Estados têm sua importância diminuída e assumem cada vez mais funções, e, conseqüentemente, mais importância os setores privados e organizações internacionais.

Podemos pontuar uma crítica a ambas as interpretações, destacando-se que a existência de um mercado liberalizado, onde o Estado não possui função regulatória, não elimina a importância do Estado enquanto agente, cujo papel é central para o funcionamento da ordem econômica. A função fundamental do Estado, segundo Weber, é garantir a estabilidade da ordem econômica, fundamental para o funcionamento do mercado (WEBER, 2009, p. 226). Deve-se atentar para que a ausência de um Estado forte, com funções regulatórias, no atual cenário do mercado de café, e dos mercados agrícolas em geral, não significa a retirada do Estado da pauta de pesquisa. No atual contexto, certamente ainda é importante considerar a dimensão normativa e jurídica do Estado para uma compreensão institucional da economia.

Dado que este estudo se preocupa em investigar o ambiente institucional emergente no contexto liberal, cabe considerar o papel do Estado e de demais agentes no cenário político e nos mercados. A perspectiva analítica institucionalista é, por conseguinte, fundamental como orientação para nosso trabalho.

2.5. Abordagens institucionalistas: Estado e mercado no contexto da liberalização

Uma perspectiva que se tem destacado nas ciências sociais e econômicas nas últimas décadas e que é pertinente para a análise dos processos de mudança institucional decorrentes

da liberalização mercantil é aquela que poderíamos denominar ‘institucionalista’. Esta abordagem busca construir um esquema interpretativo baseado na pressuposição fundamental de que os mercados não funcionam no vazio social e enfocando, conseqüentemente, os problemas da coordenação social e das estruturas que permitem o funcionamento dos mercados. Uma premissa básica desta visão é que as instituições importam no estudo da realidade econômica. A partir da visão institucionalista, pode-se afirmar que os mercados dependem de contextos institucionais, onde se destaca o papel do Estado e das burocracias públicas, inclusive no contexto da liberalização.

A abordagem institucionalista possui uma história longa tanto nas ciências sociais quanto econômicas, remetendo pelo menos aos trabalhos do final do século XIX e início do século XX de autores como Veblen (1987 [1899]), que considera que o comportamento econômico é definido por convenções sociais, estas constituídas historicamente, e Polanyi (2000 [1944]), que aborda a economia como um processo instituído e trata da variabilidade social dos sistemas econômicos. Aliás, a preocupação com as instituições esteve presente na constituição da tradição sociológica¹⁸.

Buscamos construir nosso modelo analítico a partir da abordagem institucionalista, dialogando com diferentes vertentes em que ela se desdobra na economia e nas ciências sociais. Entre estas, destacamos, principalmente, o novo institucionalismo econômico, ou Nova Economia Institucional (NEI), sobretudo a vertente da ECT e as tendências ‘neoestruturalistas’ ou ‘neoinstitucionalistas’ na sociologia econômica contemporânea.

2.5.1. O neoinstitucionalismo econômico

O neoinstitucionalismo econômico ou Nova Economia Institucional tem se mostrado uma das abordagens mais influentes nas ciências sociais nas últimas décadas. Essa abordagem tem sua origem na proposição de Ronald Coase de que em ambientes em que as informações não são amplamente acessíveis aos agentes – há custos para obtê-las e conseqüentemente para estabelecer transações – as instituições importam. Este enfoque na teoria econômica visa se contrapor à visão neoclássica dos mercados como ambientes de informação perfeita e agentes plenamente racionais, mas, de certa forma, complementa a abordagem neoclássica ao incluir a análise de uma dimensão que em geral é tida como dada em tal perspectiva, isto é, a dimensão institucional.

¹⁸Neste texto não fazemos uma revisão da abordagem institucionalista na ciência econômica e não consideramos as diferenças entre o velho e o novo institucionalismo. Com relação à literatura econômica, Hodgson (1998) trata da tradição institucionalista e das diferenças entre velho e novo institucionalismo econômico.

Os pressupostos básicos da NEI referem-se à racionalidade limitada dos agentes, aos custos para se obter informações e estabelecer transações, à incerteza característica do ambiente econômico, onde os bens são variáveis e a qualidade é um problema, à imperfeição dos mercados e, por conseguinte, à influência das instituições no sistema econômico. De modo geral, na NEI as instituições são entendidas como regras formais ou informais que podem ser reforçadas pelos agentes; são criadas pelos indivíduos e influenciam no funcionamento da economia. Algumas das principais instituições consideradas pela NEI são: os direitos de propriedade e os contratos. Os direitos de propriedade são direitos sobre recursos que são definidos, limitados e devem ser assegurados e reforçados pelo Estado ou outra ‘estrutura de governança’. Os contratos, por sua vez, são negociados em ambientes onde estão presentes ‘custos de transação’, que se referem a esforços, tempo e gastos necessários para realizar uma transação, negociá-la e reforçá-la (ACHESON, 1994, p. 7).

Douglas North (1990), seguindo a proposição de Coase, afirma que as instituições importam. Para este autor, as instituições são a ‘regra do jogo’ na sociedade ou as limitações e condicionamentos produzidos pelo ser humano e que conformam suas interações. As instituições reduzem a incerteza ao fornecer uma estrutura para a vida cotidiana e orientar a interação humana. Elas também definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos. Para ele, o institucionalismo econômico parte do pressuposto da escolha individual, buscando complementar a teoria da escolha (neoclássica) na microeconomia com uma teoria das instituições.

Oliver Williamson, outro importante representante do neoinstitucionalismo econômico, retoma Coase ao afirmar que as instituições importam e são suscetíveis de análise. Porém, este autor se distingue de North ao propor a vertente da Economia dos Custos de Transação que toma a transação como a unidade básica de análise, em contraposição à teoria econômica *mainstream* que considera as *commodities* como fundamento analítico. O principal tema da ECT é a governança das relações contratuais. A governança varia com o ambiente institucional e os atributos dos atores econômicos e das transações (WILLIAMSON, 1994, p. 77). A abordagem dos custos de transação busca apreender a “natureza humana como nós a conhecemos” e estaria baseada em dois pressupostos comportamentais que a distinguem da visão neoclássica: 1) os agentes tem uma racionalidade limitada; 2) alguns agentes, pelo menos, são oportunistas (WILLIAMSON, 1981)¹⁹.

¹⁹Tais pressupostos se fundamentam na perspectiva teórica desenvolvida na *Carnegie School*, representada pela noção de “racionalidade limitada”, por pensadores como March e Simon (WILLIAMSON, 1981).

De acordo com Williamson (1981) a aplicação da abordagem da ECT requer que a “transação” seja dimensionada e que as “estruturas de governança” alternativas sejam descritas. A economia é alcançada pela associação das transações a estruturas de governança de uma forma distintiva. As estruturas de governança seriam tipos de laços e acordos dentro e entre firmas. Os principais tipos de estruturas seriam o mercado, a hierarquia e os híbridos. Estes variam entre as formas mercantis e não mercantis ou hierárquicas, formando um *continuum*. Williamson também define estrutura de governança como a estrutura institucional na qual a integridade de uma transação, ou um conjunto de transações relacionadas, é decidida. Também, a governança pode ser entendida como o meio pelo qual a ordem é alcançada em uma relação na qual potencialmente o conflito ameaça as oportunidades para realizar ganhos mútuos (WILLIAMSON, 1999, p. 11-12).

As dimensões críticas para descrever as transações são: 1) incerteza; 2) a frequência com a qual as transações ocorrem; 3) o grau em que investimentos duráveis e específicos das transações são necessários para alcançar menos custos. Ainda de acordo com Williamson, a especificidade é a dimensão mais importante para descrever transações. A questão é quais investimentos são especializados para uma transação particular. A especificidade decorre de três formas: local, recursos físicos e humanos. Onde a escolha entre a governança interna da organização ou a governança de mercado depende da especificidade dos recursos. A governança de transações recorrentes, para as quais a incerteza é constante, varia da seguinte forma: o clássico contrato de mercado será eficaz sempre que os recursos são não específicos para as partes da transação; o contrato de mercado bilateral ou obrigatório aparece quando os recursos são semi-específicos; e a organização interna substitui o mercado quando os recursos são altamente específicos (WILLIAMSON, 1981).

O pressuposto comportamental básico da NEI é a teoria da escolha racional que, segundo North (1990), não implica necessariamente que todos irão se comportar de forma utilitária, mas que, tendo em vista os princípios da escassez e da competição, em uma perspectiva evolucionária, esse tipo de comportamento é favorecido. Para Williamson, claramente os indivíduos são seres racionais (ainda que sua racionalidade seja limitada) e que se guiam na formulação de suas estratégias predominantemente pelo egoísmo e oportunismo. Para North, de outro modo, existem outras motivações para o comportamento humano, admitindo-se o comportamento altruísta e a dimensão subjetiva do processo de tomada de decisão, ainda que não se negue a perspectiva da escolha racional.

Conforme a perspectiva de Williamson, as estruturas de governança que propiciam melhor economia dos custos de transação predominam. Em outros termos, na visão de

Williamson e de alguns pensadores ligados à NEI, as instituições eficientes tendem a permanecer ao longo do processo histórico. Não há um consenso no institucionalismo econômico com relação à questão da eficiência. Douglas North (1990) enfatiza que ainda que tenha concordado com a perspectiva da eficiência em trabalhos iniciais, concluiu que as instituições não são necessariamente eficientes, mas criadas, pelo menos as formais, por aqueles com poder de barganha para definir novas regras. Mas, de modo geral, para a NEI, instituições são redutores de incerteza, sendo que sua presença é essencial para garantir o sucesso das transações.

2.5.2. A abordagem sociológica institucionalista

Na sociologia, a análise institucional é fundamental para a disciplina e está presente em praticamente todas as suas subáreas. Buscando restringir nossa discussão ao que se refere à abordagem institucionalista no estudo dos mercados, poderíamos afirmar que esta compartilha um pressuposto básico de que as instituições fornecem um meio ou uma base para a troca, mas antes disso modelam os interesses dos indivíduos e a formulação de suas estratégias. Esta abordagem visa contrapor-se, dentro da própria sociologia contemporânea, tanto às abordagens funcionalistas quanto à teoria da escolha racional e, em relação a outras disciplinas, também se contrapõe em maior ou menor grau a outros ‘institucionalismos’, sobretudo na teoria econômica.

Considera-se, em tal visão, que as instituições estruturam a economia em um duplo sentido. Em primeiro lugar, modelam as preferências dos indivíduos e conseqüentemente influenciam em suas estratégias, o que tem um impacto sobre a estrutura dos mercados. Em segundo lugar, as instituições formam diretamente os quadros estruturais dos mercados que definem as condições/limitações dentro das quais os indivíduos vão agir.

Contudo, como bem alertam DiMaggio e Powell (1991, p. 1), há ambiguidades na definição da abordagem institucionalista. Certamente, a caracterização anterior é simplificadora e deixa de lado uma série de elementos sobre os quais não se tem pleno acordo, mesmo dentro da tradição sociológica. Dessa forma, se afirmamos que as instituições condicionam o comportamento individual, haveria diferenças entre afirmar que elas ‘determinam’ o comportamento, como em Durkheim, ou que o ‘orientam’, como em Weber (RAUD-MATTEDI, 2005, p. 130). Além disso, há análises que se pautam pela contraditoriedade do comportamento orientado pelo autointeresse e o comportamento derivado de normas sociais, optando pelo último em detrimento do primeiro tipo, enquanto há

análises que permitem pensá-los como coexistentes. Há ainda diferenças de importância relativa na questão da normatividade sobre o comportamento social (ELSTER, 1989).

Com relação à origem social dos comportamentos econômicos, podemos retornar à proposição fundamental de Durkheim de que “nem tudo é contratual no contrato”, ou seja, com o avanço da divisão social do trabalho e, conseqüentemente, das relações contratuais – entendidas como compromissos assumidos pelo indivíduo a partir de sua livre vontade – desenvolvem-se também as relações não contratuais ou a disciplina social a qual todo contrato está submetido (DURKHEIM, 1999, p. 197-198). Com isso, podemos reforçar a ideia de que o comportamento econômico não pode ser entendido simplesmente a partir de uma noção de racionalidade utilitária, pois há motivações e constrangimentos sociais na ação. Se o agir não é simplesmente orientado pela maximização individual, não significa que os interesses sejam descartados, isso é reconhecido inclusive por Durkheim.

Durkheim considera que a dimensão reguladora ou jurídica que se impõe sobre os contratos não anula a existência do interesse, no entanto, não é nele que se funda a ordem social, ou o contrato não se basta por si (DURKHEIM, 1999, p. 203). Steiner e Vatin (2010, p. 3) lembram que a sociologia durkheimiana considera o fato econômico como fato social, o que significa dizer que ele se impõe sobre o indivíduo e não depende de sua vontade. Assim, tanto os comportamentos quanto as preferências individuais são considerados como “representações sociais” pela escola durkheimiana, ou seja, são produto de relações sociais incorporadas pelos atores e não derivadas de seus interesses autodeterminados.

De outro modo, em Weber ainda que não se negue a importância da disciplina moral a que os indivíduos estão submetidos, a compreensão da relação entre norma e interesse é bastante distinta daquela oferecida por Durkheim. A obra de Weber é complexa e tem suscitado diversas interpretações. Sem pretender entrar em um debate sobre aspectos específicos de seu pensamento, gostaríamos apenas de pontuar que os interesses são fundamentais para a compreensão da ação em Weber. A ação pode ser motivada tanto por interesses, materiais ou ideais, quanto por hábitos, costumes e convenções. Todavia, com o processo de racionalização da esfera econômica e da vida social de modo geral a tendência é que a ação orientada por interesses, sobretudo materiais, seja predominante, especialmente no âmbito do mercado (WEBER, 2009, p. 18).

Swedberg (2005, p. 66) afirma que Weber não utiliza o termo “instituição” em sua sociologia econômica, apesar de considerar o que poderiam ser chamadas de instituições, como a propriedade e o próprio mercado. Ainda, sua discussão sobre “convenção” e “ordem legítima” é o que se aproximaria do conceito de “norma” na sociologia atual (SWEDBERG,

2005, p. 49). Poder-se-ia dizer que os interesses possuem uma preponderância no esquema analítico weberiano na interpretação da economia moderna. Porém, não se poderia dizer que Weber ignora o papel das normas sociais ou que desenvolveria uma teoria econômica ‘marginalista’ ou próxima da concepção *mainstream* atual, como Swedberg (2005) faz questão de defender. Ainda que este ponto seja controverso, concordamos com Swedberg que Weber concede algum espaço às normas sociais na orientação da ação.

De modo geral, para Weber, a ação seria orientada subjetivamente pela representação da existência de uma ordem legítima, que pode se sustentar tanto em uma situação de interesses quanto no costume. Também, as ações, ou mesmo uma única ação, podem se orientar por mais de uma ordem, legitimadas por princípios distintos, como o interesse e o costume (WEBER, 2009, p. 20). Apesar disso, com o progresso da racionalização da vida, que tem seu tipo ideal no livre mercado, os comportamentos tenderiam a se orientar cada vez mais pelos interesses que por hábitos ou costumes.

Parsons (1990), em um texto publicado postumamente, defende uma visão das instituições que poderíamos, em certo sentido, aproximar de Weber, a qual ele denomina “subjetiva”, ou seja, que considera o ponto de vista do ator social e não o do sociólogo. Parsons dá especial atenção à ação racional em seu tratamento das instituições, especialmente quando se refere à esfera econômica na sociedade moderna, algo que também o aproxima de Weber. Entretanto, de modo específico, as instituições devem ser entendidas no sentido de sistemas normativos, ou seja, sua função é a regulação da ação em conformidade com valores comuns. Essa compreensão não elimina a importância dos interesses como motivação fundamental da ação, mas as instituições definem estímulos e sanções, conforme valores comuns em um contexto social, que limitam os diversos cursos possíveis da ação definidos pelos interesses (PARSONS, 1990).

Se para Durkheim as normas definiriam inclusive os interesses individuais, para Weber os interesses coexistiriam com os hábitos e costumes como motivações da ação, atribuindo-se uma importância maior ou menor a cada um conforme a esfera e o avanço da racionalização; para Parsons, por sua vez, haveria uma complexa integração entre normas e interesses, em que ambos atuam na motivação da ação. Mas, diferentemente de Weber, parece não haver uma tendência de predomínio dos interesses nas ações racionalizadas devido ao fato de que as ações se orientam sempre pelos valores comuns e que destes derivam as instituições que condicionam o curso da ação. Ou seja, em Parsons, ainda que os interesses estejam sempre presentes, estão submetidos às instituições, que têm sua existência vinculada aos valores comuns em uma sociedade, que os enquadra e limita.

Se as instituições atuam na construção dos interesses e dos próprios atores, resta a questão de como são produzidas as instituições, o que lhes confere estabilidade e como elas se transformam. Trata-se de como a abordagem sociológica considera a passagem do nível do comportamento individual ao nível estrutural. Powell e DiMaggio (1991, p. 9) afirmam que a tradição institucionalista na sociologia tende a rejeitar a noção de que as instituições seriam meros resultados agregados do comportamento individual. Segundo os autores, alguns economistas institucionais e cientistas políticos assumem que os indivíduos constroem instituições que permitem alcançar seus objetivos, raramente abordando o processo de inter-relação entre instituições e interesses. Dessa forma, os arranjos institucionais são vistos como soluções adaptativas ao problema do oportunismo, imperfeição ou assimetria de informação e o custo do monitoramento.

Por outro lado, a visão sociológica tende a perceber as instituições como relativamente independentes da vontade individual, sendo produto de contextos históricos e culturais específicos. Isso não significa, contudo, ignorar os processos de mudança institucional, já que os autores institucionalistas consideram os mecanismos de ‘contradição institucional’, como os processos de contradição entre diferentes instituições no micronível, ou ainda forças extra institucionais, incluindo aí as motivações individuais e a ação coletiva, que atuam na transformação das instituições (POWELL; DIMAGGIO, 1991, p. 30). Ou seja, trata-se de um modelo que pensa a relação entre os comportamentos dos atores e as instituições, onde as instituições possuem uma independência relativa, não sendo meros agregados do comportamento individual. Todavia, estão sujeitas à mudança que se dá de forma complexa pelo modo como os atores se apropriam dos mecanismos institucionais na construção da ação e do processo de *feedback* definido pelas ações e pelas interações entre os atores. Nesta visão, o que se entende por instituição corresponde a arranjos sociais relativamente estáveis capazes de conformar o comportamento individual e coletivo, garantindo coerência e previsibilidade à vida social.

É importante ainda distinguir entre instituição e organização. Enquanto a primeira está vinculada a valores e convenções sociais, a segunda é basicamente uma forma de coordenação, com objetivos ou funções bem definidas, envolvendo a distribuição de papéis entre os indivíduos. As organizações existem em contextos institucionais. Isso significa que são necessárias regras gerais em uma sociedade para que se possam coordenar as ações, para que se definam papéis específicos na construção de uma organização com determinados objetivos. E, principalmente, implica que as organizações respondam a determinadas

condições institucionais do ambiente em que estão situadas, o que em grande parte define sua forma e funcionamento.

Deve-se salientar ainda que o poder é um elemento fundamental para o entendimento tanto de instituições quanto de organizações. Em ambos os casos, trata-se da questão da ordem social, mantida pelo comportamento conforme normas e por um sistema de papéis sociais, o que nem sempre é possível pela cooperação espontânea entre os indivíduos. De outra forma, a ordem social muitas vezes não coaduna com os interesses individuais, além de que estes podem ser conflitantes entre si, do que segue que a estabilidade social por meio de instituições depende de relações de poder e de mecanismos de coerção.

Deste modo, as instituições que ‘sustentam’ os mercados são, por exemplo, tanto aquelas expressas na constituição de uma nação, definindo formas de regulação de determinado setor produtivo, quanto como aquelas expressas nas práticas e saberes de uma comunidade que prescrevem a ‘obrigação’ de saldar uma dívida. Mas, nas sociedades modernas, haveria uma tendência de formalização da vida, com o conseqüente aumento da importância de instituições relacionadas ao Estado, em sua dimensão burocrática e normativa, o que foi salientado por Weber, Durkheim e Polanyi.

Mais recentemente, desenvolveram-se perspectivas sociológicas que podem ser denominadas ‘neoestruturalistas’ ou ‘neoinstitucionalistas’. Estas tem constituído um importante campo teórico na sociologia contemporânea, sobretudo na sociologia econômica, possuindo certos elementos norteadores e recebendo contribuições de diversos autores. Powell e DiMaggio (1991) consideram como ‘neoinstitucionalistas’ as abordagens que apresentam em comum, principalmente, o fato de tratarem da ação econômica e dos mercados situados nos espaços sociais locais ou “campos”. Estas se caracterizam, de modo geral, por uma análise sociológica que se dá no nível intermediário das ordens sociais, considerando as esferas locais onde os indivíduos interagem a partir de significados compartilhados e tem sua ação condicionada pelas relações de poder e pelas instituições. Nesses espaços sociais, pode-se perceber claramente não apenas a influência das instituições sobre a economia, tal como o Estado e os padrões culturais, mas como elas condicionam os comportamentos e ‘sustentam’ os mercados. Além disso, a abordagem dos “campos” permite considerar os atores relevantes em um mercado, identificar as relações que estabelecem entre si, com seus conteúdos determinados, e analisar as relações entre distintos quadros institucionais, formais e informais, e sua influência sobre a construção de estratégias e a estruturação de mercados. Alguns dos mais importantes expoentes nesta vertente da sociologia neoinstitucionalista que pauta sua análise dos mercados na noção de campo são Neil Fligstein e Pierre Bourdieu.

As abordagens neoinstitucionalistas ou neoestruturalistas na sociologia dos mercados podem ainda ser consideradas como desdobramentos da teoria dos “mercados de produtores” desenvolvida por Harrison White (1981). White propõe que o foco analítico se situe nas relações entre os produtores, que seriam responsáveis pelos processos de estabilização dos mercados, em lugar das relações entre oferta e demanda. Segundo o autor, nos mercados, cada produtor se orienta em suas estratégias pela observação dos demais produtores e não pela especulação sobre as reações hipotéticas dos compradores às suas ações. A preocupação central de White está nos processos de reprodução e estabilização de mercados que se dão pelo posicionamento relativo dos produtores em termos dos preços/qualidade de seus produtos. Os mercados emergem, assim, como estruturas relativamente estáveis de papéis com nichos específicos ocupados por cada firma ou produtor. De tal modo, os mercados são estruturas sociais nas quais os produtores reproduzem seu próprio conjunto de ações e sua posição relativamente aos demais produtores.

A análise do mercado focada nas estratégias dos agentes, principalmente do lado da oferta, empreendida por Fligstein, remete diretamente ao trabalho de White (1981). Fligstein (2001, p. 17) afirma que aceita a visão, oferecida por White, de que um mercado é uma estrutura autorreprodutível de papéis de produtores. Ainda, Fligstein propõe uma abordagem dos mercados e da ação econômica em termos de poder, do processo de dominação e de sua dimensão simbólica, o que ele nomina como ‘abordagem político-cultural’, a qual o próprio autor aproxima da perspectiva de Bourdieu, assumindo sua dívida para com o pensamento do sociólogo francês. Fligstein defende uma abordagem institucional em que a ação se dá no nível intermediário das ordens sociais, não se tratando nem de macroprocessos sociais, entendidos a partir de uma lógica estrutural independente dos atores, nem de uma análise de micro processos sociais, que enfatizem apenas a formação de preferências. Tais ordens ou arenas sociais são denominadas *strategic action fields* (SAF) ou ‘campos da ação estratégica’. A noção de SAF é utilizada para enfatizar tanto a estrutura das relações sociais quanto o papel dos agentes na produção de tais estruturas. O objetivo do autor em sua análise dos SAFs é considerar os mecanismos responsáveis por sua constituição, reprodução e transformação.

Neil Fligstein (2001) aplicou tal abordagem em seu estudo das transformações ocorridas durante 100 anos, de 1880 a 1980, nas 1000 maiores empresas produtoras de bens de consumo nos EUA. O autor considera o Estado como um agente fundamental nas transformações no mercado industrial americano, mas também o papel dos agentes dentro das firmas a partir de uma perspectiva que destaca a construção das estratégias e o contexto institucional. Segundo Fligstein, os atores econômicos buscam não a maximização do lucro,

mas a sobrevivência da firma por meio de estratégias de estabilização e de redução da incerteza. Deste modo, a tendência geral dos mercados não é a competição, mas a tentativa de manter a estabilidade. A intervenção governamental por meio da definição de regras é um dos principais mecanismos que visa produzir estabilidade nos mercados (FLIGSTEIN, 2001, p. 19). Segundo Fligstein, um mercado torna-se um campo quando se estabiliza, tornando-se uma “estrutura de papéis autorreprodutível”. Ao aplicar a “teoria dos campos”, segundo o autor, o mercado é visto como um conjunto de firmas que se observam e se tornam capazes de se autorreproduzir. Esta seria uma visão alternativa à teoria econômica *mainstream*. A teoria dos campos implica que a busca por interações estáveis é a principal causa de estruturas sociais nos mercados.

Em nosso estudo, preocupamo-nos essencialmente com os processos de reestruturação do mercado de café após a desregulamentação e com as estruturas sociais em que se sustentam as estratégias de adaptação dos produtores de café no novo contexto mercantil. Destarte, as abordagens sociológicas neoinstitucionalistas, focadas essencialmente nos processos de estabilização dos mercados e nas estratégias e relações dos produtores, nos auxiliam a compreender tais processos.

2.5.3. A abordagem institucional comparativa

Em nosso trabalho é também fundamental considerar as estruturas burocráticas em que se sustenta o processo de reestruturação do mercado de café após a desregulamentação. No contexto das modernas sociedades de mercado, as instituições, direta ou indiretamente relacionadas ao Estado, cumprem um papel central na coordenação econômica. Defendemos que mesmo no contexto do ‘livre’ mercado, o Estado é uma dimensão fundamental a se considerar no entendimento político-institucional dos mercados. Neste contexto, o Estado não assume a função de intervir diretamente na economia, mas pode estabelecer diferentes relações com os agentes privados, fundamentais para a ordem econômica. Nesse sentido, buscamos dialogar com a perspectiva institucionalista, que transcende as fronteiras disciplinares entre ciências sociais e econômicas, focada nas relações entre agentes privados e burocracias públicas como constitutivas dos mercados.

Peter Evans e Fred Block afirmam que na discussão atual na sociologia econômica e áreas correlatas tem-se rejeitado a pressuposição, compartilhada tanto pelos defensores quanto pelos críticos da alocação de mercado, de que Estado e mercado são formas distintas de organizar a atividade econômica. Assim, os autores sugerem três proposições fundamentais:

1) Estado e economia não são unidades analiticamente distintas, mas são esferas de atividade que se constituem mutuamente; 2) tanto Estados quanto economias estão inseridos em sociedades que possuem estruturas institucionais específicas e essa imersão desempenha um papel crítico nos resultados econômicos e políticos; 3) essa inserção é dinâmica e é ainda remodelada pelas inovações institucionais que redefinem as formas pelas quais Estados e economias interagem. Ao desenvolverem tais proposições, os autores consideram que a afirmação de que Estado e economia se constituem mutuamente possui dois lados: um deles é que o Estado depende dos fluxos de renda da economia para financiar a sua atividade, o que não é controverso. A parte controversa refere-se à influência do Estado no mercado por meio de intervenção direta como agente econômico de produção ou promotor de barreiras ao comércio e aos investimentos, que é negado pelos defensores do livre mercado. A sociologia econômica, por outro lado, buscaria mostrar que mesmo as economias mais orientadas pelo mercado dependem de estruturas legais e políticas fornecidas pelo Estado (EVANS; BLOCK, 2005, p. 505).

Com relação à ideia de que as economias são inseridas em estruturas sociais e políticas, os autores propõem que as economias de mercado são inseridas em uma sociedade civil que tanto é estruturada quanto auxilia a estruturar o Estado. Desse modo, uma sociedade civil densa que origina tanto laços associativos quanto entendimentos normativos desempenha um papel central no funcionamento da economia e do Estado. Logo, segundo Evans e Block, o dinamismo social e o capital social são condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento econômico e político. A partir daí, os autores propõem uma abordagem triangular para a questão do desenvolvimento político e econômico pensado a partir da perspectiva das relações entre Estado, economia e sociedade civil. Nessa abordagem, os três fatores considerados se influenciam mutuamente, o que implica em múltiplas rotas institucionais para o sucesso econômico e a governança efetiva. Buscam, assim, abandonar a discussão entre defensores do livre mercado e da regulação pública. Em lugar disso, propõem focar nas questões qualitativas de como e para quais fins mercados e Estados poderiam ser combinados e quais estruturas e práticas da sociedade irão sustentar uma sinergia produtiva de Estados e mercados. Em suas conclusões, propõem retomar a ideia de Polanyi de que mesmo a construção do livre mercado foi uma inovação institucional que requereu o envolvimento ativo do Estado (EVANS; BLOCK, 2005, p. 506-508).

Em outro texto, Peter Evans (2004) focaliza uma das funções do Estado – fomentar o crescimento industrial – a partir do estudo empírico do desenvolvimento da indústria de Tecnologia da Informação (TI). A preocupação teórica de fundo refere-se à importância do

Estado nas sociedades modernas e que “sem o Estado, o mercado, a outra instituição-chave da sociedade moderna, não funciona” (EVANS, 2004, p. 28). Segundo o autor, debates estéreis sobre a ‘quantidade’ de envolvimento do Estado devem ser substituídos pelo debate sobre as diferentes formas de envolvimento e seus respectivos impactos (EVANS, 2004, p. 35).

O autor adota em sua análise uma abordagem institucional comparativa, caracterizada por uma crítica sofisticada do paradigma neoutilitarista, que não nega seus méritos, como ter rompido com a imagem do Estado como um agente uno, neutro e promotor do bem público. A abordagem neoutilitarista, segundo Evans, apresenta uma série de deficiências, no entanto ainda não se constituiu uma alternativa forte à ela, de modo que continua dominante. Dessa forma, o autor apresenta a abordagem institucionalista como uma alternativa possível.

Ao construir sua proposta analítica, Evans propõe como fundamento a visão de Weber conforme a qual para além das políticas específicas que sustentam os mercados, deve-se considerar a estrutura burocrática, na medida em que “as políticas bem-sucedidas têm fundamentos estruturais” (EVANS, 2004, p. 59). Entretanto, o Estado de Weber é uma condição ou apoio ao desenvolvimento do capital privado, mas não é em si próprio um agente transformador. Aliás, no que concerne às relações Estado-sociedade, há duas posições conflitantes: o “insulamento” e a “inserção”. A proposta de Evans passa por uma combinação dessas alternativas num modelo “autonomia e parceria”, o que constitui um desafio e deve ser feito por meio do estudo de casos empíricos. Para a análise de alguns casos que se aproximam mais ou menos do modelo de Estado desenvolvimentista, Evans desenvolve uma tipologia que cobre as principais formas de expressão das relações entre Estado, mercado e sociedade. Os tipos de papéis assumidos pelo Estado são: “custódio” – que corresponde ao Estado regulador –, “demiurgo” – que corresponde ao Estado ‘produtor’, ou seja, quando o próprio Estado assume a produção ou investimentos importantes em determinados setores produtivos –, “parteiro” – que corresponde à atuação do Estado para possibilitar a emergência de grupos empresariais ou favorecer sua entrada em novos setores – e “pastor” – que corresponde ao suporte oferecido pelo Estado a grupos privados para torná-los mais competitivos e/ou permitir sua sobrevivência no mercado. As formas de envolvimento de Estados com setores privados se mostram mais ou menos próximas de cada um destes tipos ou ainda como combinações de mais de um tipo. Segundo Evans (2004), nos casos históricos mais bem sucedidos em termos de desenvolvimento econômico, os Estados tendem a se aproximar dos tipos “parteiro” e “pastor” em sua atuação, já que estes papéis são aqueles que permitem um suporte mais efetivo do Estado aos grupos empresariais, estes se responsabilizando pelos processos de inovação e investimentos produtivos.

Ainda é importante ressaltar, como bem mostra Evans, que o Estado não deve ser pensado como uma simples organização. Seria necessário considerar a complexa relação entre a estrutura burocrática, seus agentes internos e demais agentes sociais. Um exemplo de análise que leva tais fatores em consideração são os estudos de Robert Bates sobre o desenvolvimento econômico na África.

A aplicação da abordagem institucionalista no estudo de mercados agrícolas foi desenvolvida pelo economista Robert Bates (1981, 1989), na década de 1980, em seus trabalhos sobre a África. O autor analisa em detalhes as instituições não econômicas responsáveis pelo funcionamento dos mercados e demais processos econômicos, sobretudo as burocracias estatais. O pesquisador dedicou-se especialmente a uma economia política do desenvolvimento econômico e comércio mundial em regiões do antigo 'terceiro mundo'. Em suas obras, Bates consegue mostrar claramente o jogo político, ou, como ele propõe em *Markets and States in Tropical Africa* (1981), pensar o mercado enquanto uma arena política. De tal modo, o Estado é pensado a partir da sua burocracia, da sua estrutura, e não enquanto uma entidade única, responsável pelas políticas que muitas vezes condicionam a forma do mercado. O resultado das políticas governamentais depende do modo como são produzidas e colocadas em prática na relação com outros agentes sociais. Como exemplo, Bates mostra o amplo espectro de estratégias que os agricultores em alguns países africanos, tais como Tanzânia e Gana, desenvolvem para lidar com a intervenção do Estado em mercados agrícolas que muitas vezes não os favorecem, mas visam obter rendas para estimular o desenvolvimento industrial. Estes agricultores usam o mercado contra o Estado, buscando alternativas em outros mercados ou outras vias de comercialização de sua produção para escapar da ação do Estado. De acordo com o autor, ainda que a saída pelo mercado não seja totalmente satisfatória, por ser uma saída individual para um problema coletivo, há a dificuldade de ação coletiva pela tendência dos produtores em se comportar como *free rider*, que afetaria sobretudo os pequenos produtores (BATES, 1981, p. 85-88).

Em seu estudo sobre o desenvolvimento agrário no Quênia, Bates (1989) busca construir uma nova agenda para os pesquisadores e os formuladores de políticas por meio da instrumentalização crítica dos pressupostos fundamentais do neoinstitucionalismo. Com isso, o autor propõe considerar a importância das instituições e do poder para a vida econômica, sobretudo para os processos de desenvolvimento econômico. Bates ainda considera a origem das instituições econômicas e políticas na estrutura agrária da sociedade queniana e no sistema de parentesco, e o modo como tais instituições condicionam o comportamento econômico e, conseqüentemente, as transformações pelas quais aquela sociedade passava.

Peter Evans considera a evolução do trabalho de Bates sobre a agricultura africana um bom exemplo de como um modelo de análise supera pressuposições neoutilitaristas, substituindo-as por uma perspectiva mais institucionalmente sofisticada sem perder sua capacidade analítica. Tais perspectivas focadas nas relações entre os diversos agentes da burocracia pública e agentes privados nos processos de construção dos mercados e desenvolvimento econômico, como apresentadas por Evans, Block e Bates, fornecem uma importante referência para nosso estudo. Pretendemos dialogar com tais análises na construção de nosso modelo analítico.

2.5.4. Análises institucionalistas sobre o SAG do café no Brasil

As análises referenciadas pelo instrumental institucionalista, sobretudo aquele oferecido pela ECT, têm se difundido no meio acadêmico brasileiro e influenciado pesquisadores em programas de pós-graduação dedicados ao estudo do meio rural, principalmente nas áreas de economia e/ou economia agrícola ou rural, em agronegócios, em administração, em ciências sociais e outras áreas correlatas.

Sem pretender fazer uma revisão exaustiva das pesquisas recentes, destacamos a importância do PENSA da USP que foi pioneiro na análise institucionalista aplicada ao meio rural e um centro difusor deste modelo no Brasil, desde o trabalho do professor Décio Zylbersztajn, principalmente. Desde o início da década de 1990, o PENSA tem desenvolvido um programa de pesquisas sobre o agronegócio, incluindo o sistema agroindustrial do café, adotando o referencial analítico neoinstitucionalista, especialmente a Economia dos Custos de Transação. O foco analítico das pesquisas desenvolvidas pelo PENSA é “o estudo dos Sistemas Agroindustriais (SAG), particularmente as relações de coordenação dos agentes envolvidos na produção, processamento e distribuição dos produtos originados na agricultura e pecuária”. A metodologia de tais estudos é baseada em três marcos conceituais: estrutura do mercado dos segmentos (Organização Industrial); Economia de Custos de Transação com base nas características das transações entre os agentes do sistema; ambiente institucional relevante para o negócio²⁰.

Um dos estudos mais significativos e um dos pioneiros produzidos nesse contexto é a tese de livre docência de Zylbersztajn, que analisa a coordenação do *agribusiness* brasileiro a partir de suas estruturas de governança por meio do referencial da Economia dos Custos de Transação, tomando o SAG do café para estudo de caso (ZYLBERSZTAJN, 1995). A partir

²⁰ Disponível em www.pensa.org.br (acesso em 25/02/2013).

de uma detalhada revisão da obra de Williamson, Zylbersztajn propõe a aplicação da “análise institucional discreta comparada” no estudo da coordenação do *agribusiness*. Esta análise se caracteriza pelo enfoque comparativo entre formas de governança alternativas alinhadas com os fatores teóricos determinantes destas formas, com base em critérios de eficiência, ou seja, minimização de custos de transação, conforme modelo analítico proposto por Williamson (ZYLBERSZTAJN, 1995, p. 33). Segundo Zylbersztajn

[...] a proposta central é de que os sistemas agroindustriais podem ser analisados como conjuntos de transações onde as estruturas de governança prevalentes são um resultado otimizador do alinhamento das características das transações e do ambiente institucional. A otimização, nesta análise, tem o mesmo significado da busca de eficiência presente na análise típica neoclássica, adicionando-se os custos de transação distintos de zero e o ambiente institucional não neutro (ZYLBERSZTAJN, 1995, p. 137).

Além do modelo da ECT, Zylbersztajn parte do trabalho de Davis e Goldberg desenvolvido na Escola de Harvard e sua conceituação de *agribusiness*, considerando-os como complementares. Conforme o autor, estas perspectivas teóricas são compatíveis e, enquanto a perspectiva de *agribusiness* é mais descritiva, a ECT permitiria avançar teoricamente e dar subsídios ao teste de hipóteses. Ou seja, a partir da aplicação da “análise estrutural discreta” aos SAGs seria possível definir as estruturas de governança emergentes ou prevalentes, que seriam sempre as formas de coordenação otimizadoras ou que permitiriam maior eficiência, tendo em vista as características das transações e do ambiente institucional.

Na aplicação do modelo analítico ao SAG do café, Zylbersztajn identifica algumas tendências centrais, com algumas diferenças para o ‘sub-sistema orientado para a qualidade’. Identificando as transações que se estabelecem entre os diversos segmentos do SAG, o autor aponta que nas transações que se dão no nível da propriedade agrícola há um alto grau de especificidade de ativos, conexo aos aspectos idiossincráticos da produção relacionados às características naturais e tecnológicas dos cultivos. Ainda, as características institucionais são específicas, relacionadas à longa intervenção governamental no setor. Dadas tais condições, os arranjos contratuais resultantes destacam a existência de cooperativas, que comercializam 40% da produção nacional e permitem reduzir o risco característico das transações dos produtores com a indústria e o maior poder de mercado desta (ZYLBERSZTAJN, 1995, p. 210). Por outro lado, há um tipo de arranjo contratual em que os produtores tornam-se dependentes dos compradores, devido ao fato de existirem muitos produtores com produto relativamente homogêneo, reduzindo a especificidade dos ativos.

Apesar de reconhecer a permanência do tipo de arranjo contratual em que há dependência dos produtores em relação aos compradores e baixa especificidade de ativos

(produto homogêneo), Zylbersztajn considera que a forma de governança que tende a prevalecer no segmento referente às transações a partir do produtor no SAG do café é a forma cooperativa, que permitiria maior redução de custos de transação e, portanto, maior eficiência. É importante guardar esta conclusão do estudo citado, pois retornaremos a ela e a discutiremos quando da apresentação de nossa própria análise, cujos resultados não coadunam com aqueles apresentados por Zylbersztajn.

Em outra pesquisa produzida pelo PENSA, encomendada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no contexto de uma ampla análise do *agribusiness* brasileiro, Saes e Farina (1999) estudam o SAG do café e buscam produzir considerações para os agentes envolvidos em termos de políticas para o setor. A partir da noção de “competitividade” e do referencial teórico da ECT, as autoras realizam uma ampla análise do SAG do café em todos seus segmentos, considerando as transações entre cada um destes, os agentes presentes, as características institucionais e os resultados em termos de estruturas de governança.

Segundo as autoras, a regulamentação que esteve presente no setor durante boa parte do século XX resultou em perda de competitividade. Apesar disso, com a desregulamentação a partir da década de 1990, a competitividade pouco teria se alterado, o que em parte se deveria à conjuntura internacional adversa e em parte à baixa capacidade de coordenação dos agentes do sistema, tendo em vista as novas exigências do mercado. Enquanto há uma tendência de crescimento da demanda por cafés especiais, a produção e as transações no SAG do café brasileiro tendem a não premiar a qualidade e, portanto, predomina o café *commodity*. Como mostram as autoras, o problema de coordenação do SAG do café surge de falhas de mercado, entre as quais se destacam a assimetria de informação na compra e venda de café verde, existência de mercados incompletos, externalidades decorrentes da necessidade de provisão de bens públicos/coletivos, tais como *marketing* e pesquisa e concentração do mercado varejista (SAES; FARINA, 1999, p. 14).

De modo geral, os estudos produzidos pelo PENSA apontam que a intervenção anteriormente praticada pelo Estado no SAG do café se estendeu por todo o sistema, definindo a forma de coordenação dos agentes da cadeia desde o segmento produtor até o consumidor. Os efeitos dessa política de regulamentação do setor teriam sido prejudiciais para a competitividade interna e externa do SAG do café (SAES; FARINA, 1999). Isso se deveria, entre outros fatores, sobretudo pela ênfase na produção de quantidade do café *commodity* e a falta de incentivos para a produção de cafés de qualidade ou ‘especiais’, a despeito das mudanças ocorridas na dinâmica do mercado internacional, sobretudo com o aumento da

demanda por esse tipo de produto. Também, esses estudos consideram que no atual contexto de desregulamentação há uma série de problemas de coordenação do SAG do café. As consequências dos problemas de coordenação do sistema se expressam, principalmente, no nível dos produtores, que se encontram em uma posição fragilizada institucionalmente e politicamente, em muitos casos.

As conclusões de tais estudos em termos de políticas públicas para o setor tendem a ser contrárias a qualquer tipo de retorno à regulamentação do mercado, como a praticada até o final da década de 1980. Todavia, tampouco se apresentam como uma defesa do livre mercado, ignorando a importância do Estado para a coordenação dos sistemas agroindustriais. Por outro lado, tendem a defender formas de coordenação “neocorporativistas”, com forte participação do setor privado organizado por grupos de interesse, reunidos em um fórum, tendo o Estado como mediador (SAES, 1995; SAES; FARINA, 1999). Tendem ainda a defender a importância do Estado na esfera jurídica e normativa, para dirimir conflitos e garantir o funcionamento dos mercados, e no provimento de bens públicos ou coletivos, como pesquisa, informação e *marketing*.

2.6. Proposta analítica

Na formulação de nosso problema de pesquisa, partimos da premissa institucionalista geral de que as instituições importam no estudo da realidade econômica. Assim sendo, questionamo-nos sobre o processo de mudança institucional no momento pós-desregulamentação e suas consequências sobre a estrutura do mercado de café e a adaptação dos produtores ao novo contexto.

Na construção de nosso objeto, destacamos o fato de que com a desregulamentação, especialmente em sua dimensão nacional com a extinção do IBC, teve início um processo singular de mudança institucional na coordenação do mercado de café. A estrutura burocrática vinculada ao setor cafeeiro se altera – com a criação do CDPC e o reposicionamento do governo de Minas, por exemplo – e os agentes públicos passam a desempenhar novos papéis junto aos demais agentes da cadeia do café. Como observamos em nosso trabalho de campo nas Matas de Minas, os agentes da burocracia pública estão próximos aos produtores de café – técnicos da Emater, de universidades, do Sebrae, etc. Assim, reconfiguram-se suas relações, passando do modelo de tutela do Estado, representado anteriormente pela burocracia do IBC, para novas formas de relação que contam com maior participação de organizações da sociedade na formulação de políticas e na coordenação do setor. Logo, a governança ou

coordenação do mercado se reestrutura, com a criação de novas organizações de representação de interesse privado e o aumento da importância de organizações tais como cooperativas, associações e conselhos, como agentes de mercado e agentes da luta política em torno da cafeicultura.

Modificam-se também os parâmetros de produção e da comercialização, deslocando-se a ênfase dos aspectos quantitativos para os fatores qualitativos (avaliação das propriedades organolépticas, aspectos simbólicos e socioambientais) do café como determinantes da diferenciação e competitividade no mercado. Nesse novo contexto, os produtores buscam construir suas estratégias de produção e comercialização de modo a se adaptar e tomar parte na reestruturação do mercado.

Está claro que na construção do próprio objeto e na formulação da problemática de pesquisa, estão presentes pressupostos teóricos. Na construção de nosso trabalho, nos posicionamos criticamente em relação às abordagens do tipo GCC e GVC. Estas apresentam o mérito de destacar a dimensão histórica e mundial do fenômeno da liberalização. Por outro lado, deixam de lado a dinâmica interna às burocracias nacionais e as relações entre os agentes no contexto local, condicionadas pelo ambiente político e sociocultural. Ainda, rejeitamos as análises orientadas por abordagens neoclássicas, como aquelas presentes em relatórios do Banco Mundial. Nestas, os processos econômicos são pensados sob a ótica da ‘eficiência de mercado’, de forma relativamente independente da vida social e condicionados apenas por atributos da racionalidade individual invariável²¹.

Buscamos, de outro modo, construir nosso trabalho nos marcos de uma teoria institucionalista da economia, enfatizando a construção social e política das estruturas de mercado. Entretanto, o institucionalismo não é um corpo teórico único e bem delimitado, mas uma tradição que permeia as ciências sociais e econômicas. Na construção de nossa grade analítica, pretendemos nos apoiar sobre a literatura institucionalista, contrapondo diferentes vertentes e nos apropriando criticamente de contribuições oferecidas por alguns autores.

Ao propor um estudo focado no contexto institucional no mercado de café, nossos principais interlocutores são os estudos sobre o SAG do café no Brasil desenvolvidos pelo PENSA a partir do referencial da ECT, centrado na noção de custos de transação e em uma

²¹É amplamente reconhecida a difusão do programa neoclássico no Banco Mundial e sua atuação em processos de desregulamentação econômica, principalmente entre as décadas de 1970 e 90. No entanto, deve-se ressaltar que, mais recentemente, dirigentes do próprio Banco Mundial têm reconhecido limitações do esquema neoclássico e de suas implicações político-econômicas e têm passado a defender uma posição mais “institucionalista” (EVANS, 2004, p. 49; SAES; FARINA, 1999, p. 18). Nesse sentido, o programa recente de atuação do Banco não poderia ser identificado univocamente com o neoliberalismo.

compreensão das instituições como mecanismos de redução de incertezas. Na definição de nosso modelo analítico, buscamos um diálogo crítico com a abordagem da ECT, presente nestes estudos, com o objetivo de avançar no conhecimento da realidade do mercado de café pós-desregulamentação. Buscamos sustentar nossa crítica aos resultados obtidos pelos estudos de Zylbersztajn (1995) e Saes e Farina (1999) a partir de nossos próprios achados de pesquisa.

Em relação à perspectiva analítica da ECT, acreditamos que a compreensão institucional da economia oferecida por essa vertente apresenta algumas lacunas, as quais pretendemos preencher recorrendo a outras abordagens dentro da tradição institucionalista. Em primeiro lugar, faltaria à ECT uma visão do mundo social que dê conta do papel dos valores e do universo simbólico na construção das estratégias dos agentes econômicos. Acreditamos que tais fatores são fundamentais para nossa análise e, portanto, propomos recorrer à sociologia econômica neoinstitucionalista.

A perspectiva da ECT fundamenta-se no pressuposto da “racionalidade limitada”, derivado da teoria organizacional. Contudo, no modo como se desenvolve a análise da ECT, pouco se avança com relação à visão do indivíduo racional maximizador da economia neoclássica. De outro modo, consideramos que a limitação da racionalidade não deriva apenas de aspectos cognitivos, como quer a ECT, mas do próprio ambiente social, das normas sociais, que são apreendidas no processo de socialização. Está claro que os agentes econômicos operam com uma racionalidade instrumental no mercado, no entanto, a construção de suas estratégias é bastante mais complexa, dependendo de sua avaliação das possibilidades de ação no contexto social.

Em segundo lugar, faltaria uma compreensão mais ampla e sofisticada do significado das instituições e seu papel no esquema analítico da ECT. Para esta vertente, as instituições são essencialmente redutores de incerteza nas transações. Em uma perspectiva temporal, são pensadas a partir da questão da eficiência, ou seja, as estruturas de governança que propiciam melhor economia dos custos de transação predominam.

De outra forma, na perspectiva sociológica, as instituições não são simples redutoras de incerteza, mas podem ser pensadas como objetivando relações de poder. Nesse sentido, podemos considerar que os arranjos institucionais existentes não são necessariamente aqueles que permitem maior eficiência em termos de redução de custos de transação. Segundo Fligstein (2001), entre outros autores, a preocupação maior da sociologia é compreender o processo de estabilização dos mercados, que depende das instituições. Dessa forma, as instituições não são vistas necessariamente como arranjos eficientes, mas arranjos relativamente estáveis. E sua estabilidade depende essencialmente de relações de poder e de

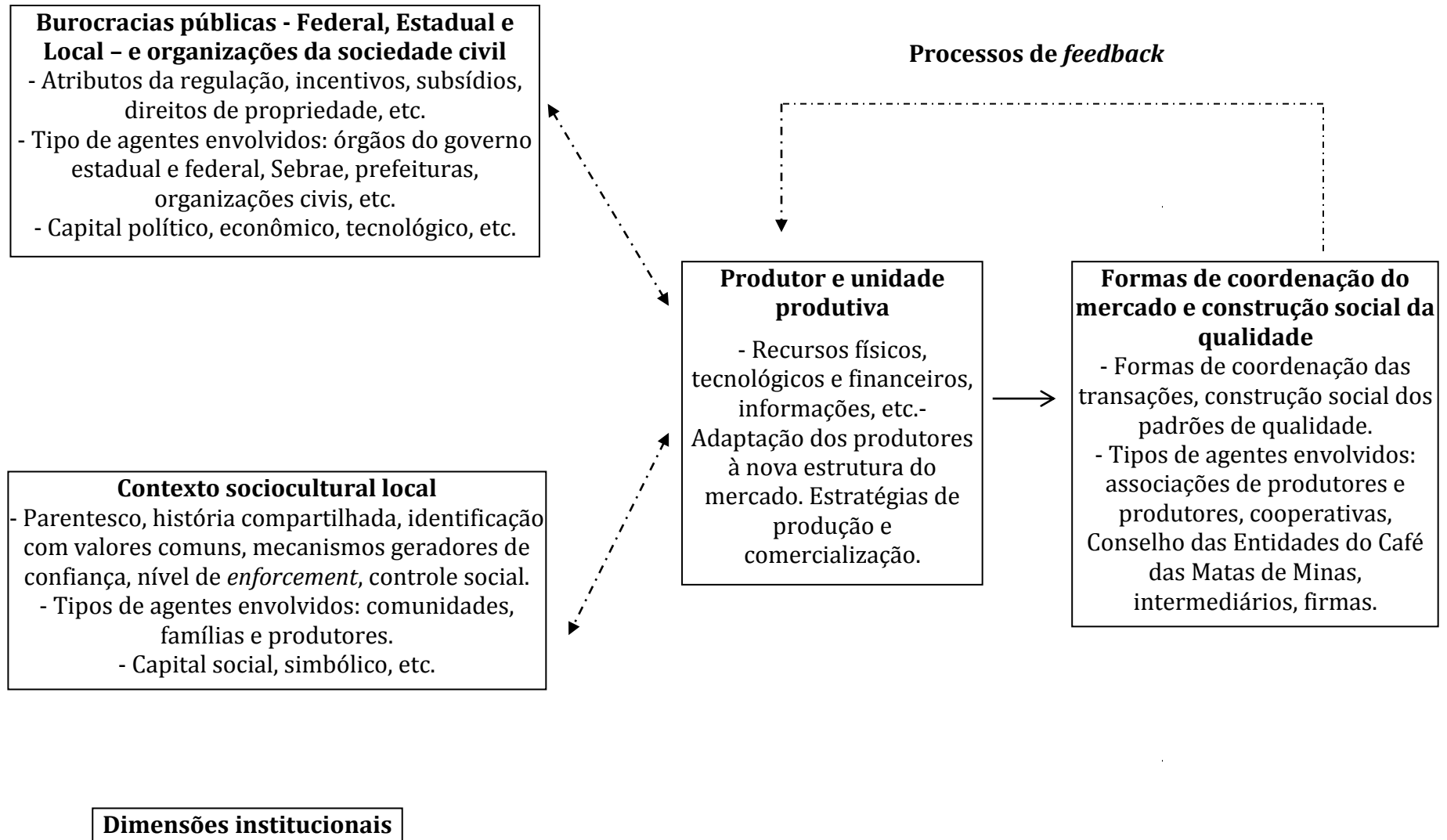
aparatos culturais dos quais os agentes fazem uso em suas interações. Além do mais, para Fligstein, em todo mercado há um regime de controle que sempre cria barreiras de entrada a novos agentes, o que se dá por meio de relações de poder objetivadas e transformadas em normas e dispositivos tecnológicos.

Devem-se considerar ainda elementos do contexto social dos produtores que contribuem para que o mercado se estabilize, que incluem relações de parentesco e diversas formas de redes sociais, valores que pautam as transações, como a honra, confiabilidade e respeitabilidade, informações e conhecimento, dentre outros critérios que condicionam a escolha dos compradores, o momento de vender a produção, as condições da negociação, tendo em vista o maior ou menor poder dos produtores para interferir nestas condições a partir de seus recursos econômicos e sociais. Por fim, objetivamos analisar as estratégias econômicas – considerando tanto as estratégias produtivas quanto as estratégias de comercialização de café – a partir do contexto institucional.

Outra limitação da abordagem da ECT seria sua visão estreita do papel das relações de poder e da estrutura interna da burocracia e do papel que desempenham os agentes públicos, em suas relações com os agentes econômicos, na coordenação do mercado. Para preencher essa lacuna pretendemos dialogar com a tradição institucionalista de estudo de burocracias públicas e suas articulações com processo de construção de mercados e desenvolvimento econômico, especialmente expressa nos trabalhos de Bates (1981, 1989, 1997), Evans (2004) e Evans e Block (2005). Um dos nossos objetivos é analisar as mudanças pelas quais teriam passado as burocracias públicas e suas consequências sobre a definição de uma agenda para a cafeicultura e a formulação de políticas a partir da relação entre agentes públicos e privados. Este marco teórico nos permite analisar os novos papéis que assumem os agentes públicos no contexto do livre mercado, distintos do papel de regulação ou tutela do Estado, mas que podem ser pensados produtivamente a partir das noções de “autonomia e parceria” de Evans (2004). Ainda, na modalidade de estudo que propomos, considerar as relações de poder e o contexto político em uma dimensão histórica é fundamental, o que se apoia fortemente nos trabalhos de Bates. Buscamos, assim, considerar as distintas relações que se estabelecem entre os produtores de café, individualmente ou representados por suas organizações, e diferentes agentes atuantes na área da pesquisa, como prefeituras, centros de pesquisa, a Emater e o Sebrae, e como elas condicionam o novo desenho estrutural do mercado de café.

A seguir apresentamos uma esquematização gráfica da estrutura analítica proposta para este estudo:

2.6.1. Estrutura analítica



Em nossa proposta analítica, procuramos destacar a influência da dimensão institucional sobre a dimensão econômica, composta tanto pelas formas de coordenação, ou as estruturas do mercado de produtores e de distribuição de café, quanto pelo comportamento dos agentes econômicos. Assim, os fenômenos centrais que pretendemos compreender em nossa pesquisa se referem: 1) ao processo de adaptação dos produtores ao contexto da desregulamentação, que se expressa em suas estratégias produtivas e de comercialização; 2) e às formas de coordenação do mercado de café nas Matas de Minas. Estes fenômenos são condicionados pelos elementos das dimensões institucionais, onde situamos as burocracias públicas e organizações da sociedade, além do ambiente sociocultural local.

Em nosso modelo de análise, procuramos destacar também as interinfluências e processos de *feedback* que ocorrem entre as unidades de análise destacadas. De tal modo, além das estratégias dos produtores constituírem parte fundamental da construção das formas de coordenação do mercado local, são também condicionadas pelo contexto deste mercado. No que concerne à relação entre estratégias dos produtores e formas de coordenação de mercado, o elemento a se destacar é a ‘construção social da qualidade’ que aparece como uma chave interpretativa importante. As estratégias dos produtores visam em geral produzirem ‘qualidade’ do café, por meio de sua diferenciação e especialização. A influência dos agentes que situamos na dimensão institucional – burocracias públicas e organizações da sociedade – deve ser levada em conta na formação dessas estratégias que implicam na ‘construção da qualidade’ do café. As estratégias dos produtores também são influenciadas pelo contexto mercantil local, ou pelas formas de coordenação das transações de café, onde a qualidade é o principal fator condicionante de como os produtores acessam canais de comercialização específicos. E, ainda, as ações dos produtores influenciam nas transformações pelas quais passam as estruturas do mercado de produção e distribuição local do café.

Além disso, as próprias dimensões institucionais podem ser influenciadas pela dinâmica econômica, o que se expressa na interação e influência mútua entre burocracias públicas e organizações de produtores, por exemplo. Trata-se, portanto, de um modelo de pesquisa institucionalista aplicado ao estudo da realidade local de um mercado específico, procurando analisar suas estruturas e destacando os agentes que o constituem, com especial ênfase nos produtores, conforme o modelo de análise sociológica de mercados discutido anteriormente. Apresentamos nos capítulos seguintes o desenvolvimento e os resultados do estudo conforme este modelo analítico.

3. As Matas de Minas: caracterização histórica e socioeconômica

3.1. Apresentação

Neste capítulo apresentamos a região das Matas de Minas a partir de sua história de ocupação que se deu por meio da cafeicultura. Ainda, apresentamos e discutimos algumas características socioeconômicas peculiares a esta região, as quais se articulam com a história da cafeicultura nesta área e diferenciam as Matas das demais regiões cafeicultoras de Minas Gerais.

A divisão de regiões do estado de Minas depende de diferentes critérios ou enfoques adotados, como aqueles de ordem econômica, geográfica e política. Historicamente, a região que estudamos teve suas delimitações alteradas e foi reconhecida por diferentes nomeações. Até o século XVIII, a região leste das Minas era nomeada apenas como ‘Sertões do Leste’. No século XIX, esta área aparece normalmente na cartografia e em documentos da época como região da ‘Mata’. A definição de mesorregiões do estado para fins de planejamento e políticos instituiu a região da Zona da Mata. Devido ao fato de que esta nomeação oficial é a mais reconhecida, hoje encontramos na literatura trabalhos que se referem à cafeicultura da Zona da Mata. No entanto, tomando a divisão socioeconômica como critério e a definição de regiões produtoras com características específicas, adotamos hoje a nomeação Matas de Minas, que se refere especificamente à área ocupada pela cafeicultura na porção leste do estado. Assim, a mudança na nomeação da região se refere às suas transformações históricas, onde a cafeicultura possui uma importância fundamental, mas se trata também de diferentes perspectivas sobre a ocupação do espaço. Percebemos que ao longo do tempo, o elemento comum na nomeação refere-se à ‘mata’, que remete à cobertura florestal que caracterizava a região até o século XIX e foi em boa parte destruída ao longo do processo de ocupação.

Nesta seção do texto, utilizamos as nomeações Matas, frequente na literatura que se refere ao século XIX, bem como Zona da Mata, utilizada por alguns historiadores. Além disso, em períodos anteriores, a região ocupada pela cafeicultura se estendia por praticamente toda a Zona da Mata, e não apenas na região que hoje corresponde às Matas de Minas, o que justifica o uso deste termo na literatura historiográfica.

3.2. A constituição histórica da cafeicultura na região das Matas de Minas

Boa parte dos esforços da historiografia recente sobre a cafeicultura da Zona da Mata têm-se concentrado no século XIX, marcado pela ocupação desta área promovida pela cultura

do café. No entanto, segundo Almico et al. (2003), a ocupação da Zona da Mata se deu de formas diferenciadas segundo importâncias relativas da cultura do café ao longo da região e só foi possível devido a condições que estavam dadas desde o século XVIII. Os ‘Sertões do Leste’, ou ‘Áreas Proibidas’ foram considerados pela Coroa portuguesa, a partir do final do século XVII e principalmente a partir do XVIII, como uma importante barreira natural entre a região das minas e a região dos portos. Logo, toda essa área deveria permanecer isolada a fim de evitar o contrabando de ouro. Por volta de 1710 foram promulgados diversos decretos pela Coroa proibindo a doação de sesmarias e o estabelecimento de assentamentos na região de florestas ao sul de Ouro Preto. Em 1701, Garcia Rodrigues Paes recebeu autorização da Coroa para abrir um caminho entre a região de Ouro Preto e a região de portos no Rio de Janeiro. Esse caminho, que teria como propósito abastecer a região mineradora e escoar o ouro, ficou conhecido como ‘Caminho Novo’, passando pelas áreas das atuais cidades de Juiz de Fora e Matias Barbosa. Uma vez estabelecido o Caminho, foram doadas sesmarias ao longo deste, iniciando a colonização desta região com a construção de ‘ranchos’ e instalação das primeiras fazendas para produção de gêneros alimentícios que atenderiam aos tropeiros.

Com a decadência do ouro já em fins do século XVIII foram revogados os decretos da Coroa que visavam evitar o contrabando e foram concedidas sesmarias a partir de 1805. A doação de sesmarias no início do século XIX possibilitaria a formação de algumas unidades de produção visando o consumo interno e, em geral, controladas por famílias oriundas da região mineradora decadente. Apesar disso, um contingente migratório de maior escala proveniente de tal região, sobretudo formado por escravos, chegou à Zona da Mata somente algumas décadas depois, com o desenvolvimento da cafeicultura.

Almico et al. (2003) consideram que não se pode dizer que a ocupação da Zona da Mata teria iniciado com as fazendas de café. Defendem a perspectiva segundo a qual o povoamento da Zona da Mata teria ocorrido ainda no século XVIII de três formas diferenciadas. A primeira corresponde à ocupação promovida pela abertura do Caminho Novo, já ‘consagrada’ pela historiografia. A segunda forma de povoamento teria se dado a partir de meados do século XVIII na área central da Zona da Mata, como resultado da política pombalina de integração dos índios à sociedade luso-brasileira. Destacam-se nesse período missionários e ‘pacificadores’ de índios, a exemplo do padre Manuel de Jesus Maria cuja obra teve seguimento com Thomas Guido Malière a partir de 1813. A terceira leva de ocupação teria se dado mais a nordeste e estaria ligada às trocas realizadas com índios Puri, que recebiam manufaturas por poaia e outros produtos de extração vegetal.

Mas é certo que a ocupação efetiva da Zona da Mata, e sua conversão em uma das áreas mais ricas da província mineira, se deu com a introdução da cafeicultura na região no século XIX. Blasenheim (1982, p. 32) afirma que até 1870 a Zona da Mata permaneceu uma zona de fronteira, à medida que o café se deslocou de sua porção sul em direção ao norte, onde ainda haviam grupos indígenas relativamente isolados.

Mônica Ribeiro de Oliveira (2005) defende a perspectiva conforme a qual a cafeicultura teria sido fundamental para a ocupação da Zona da Mata, encontrando-se as origens da constituição dessa atividade já no final do século XVIII, na década de 1780. De modo geral, os historiadores das Matas concordam que a ocupação definitiva da região se deu a partir da expansão da cafeicultura a partir do Vale do Paraíba (OLIVEIRA, 2005; BLASENHEIM, 1982). A produção de café no Vale do Rio Paraíba era organizada segundo um modelo de agricultura itinerante e predatória que muito contribuiu para a degradação da Mata Atlântica nessa área. Com o rápido esgotamento das terras na região cafeeira fluminense, a fronteira avançou em direção à Zona da Mata. Até a década de 1830, o café já era uma importante cultura na Zona da Mata, mas se restringia ainda a sua porção sul. Desde o início, a economia cafeeira em Minas foi organizada exatamente nos mesmos moldes daquela praticada no estado do Rio de Janeiro, com mão de obra escrava e uma agricultura predatória em grande escala visando o mercado externo.

Mônica Oliveira argumenta que o desenvolvimento da cafeicultura da Zona da Mata Sul não foi simples expansão da cafeicultura do Vale do Paraíba, mas esteve vinculada a elites agrárias provenientes de outras regiões da província. Segundo a autora, o desenvolvimento da cafeicultura na Zona da Mata de Minas dependeu da aplicação de capital produzido na própria província, derivado da produção mercantil de alimentos e das redes de comercialização da região das Matas e Vertentes com o Rio de Janeiro. Estas famílias utilizaram-se de estratégias de alianças com outras famílias de mesmo estrato social, sobretudo por meio de casamentos, como forma de reunir heranças, concentrar patrimônios e permitir a acumulação de capital, desta feita aplicado na cafeicultura, o que levou à formação de uma rica e poderosa elite na região sul das Matas. Nas Matas ainda havia médias e pequenas propriedades dedicadas à produção de alimentos, com poucos ou sem escravos, constituindo estas últimas uma população camponesa. Havia uma complementaridade entre a grande propriedade e a pequena propriedade camponesa no interior de um sistema agrário específico que se constituiu no início do século XIX e se consolidou até meados do mesmo século na região da Zona da Mata, especificamente na sua porção sul. A consolidação deste sistema agrário cafeeiro nas Matas dependeu das estratégias econômicas e sociais de uma elite, que passavam

essencialmente por estratégias matrimoniais e de aliança para garantir a indivisibilidade do patrimônio e sua consolidação, que se articula às características do mercado de terras local e ao mercado de crédito, que mostram as relações internas a esta elite.

A ocupação da Zona da Mata propiciada pelo café não foi uniforme. Mônica Ribeiro de Oliveira trata da região sul da Zona da Mata, principalmente da região do atual município de Juiz de Fora, pioneiro na produção de café nas Matas mineiras. Contudo, o café avançou sobre a fronteira agrícola que a Zona da Mata como um todo representou até por volta de 1890, estando associado a diferentes configurações socioeconômicas ao longo da região.

Ângelo Carrara (1993) ressalta que a Mata não foi uma unidade econômica durante o Império e a Primeira República, ao contrário do que afirma a maior parte da historiografia sobre a região. De outro modo, o autor defende que esta área seria constituída por três sub-regiões com características distintas:

- a) A região sul, próxima ao Vale do Paraíba no estado do Rio de Janeiro, onde se localizavam os municípios de Juiz de Fora, Mar de Espanha e Leopoldina. A cafeicultura nesta região foi a pioneira nas Matas iniciando e se consolidando nas primeiras décadas do século XIX. Tratava-se de uma expansão do modelo de cafeicultura do vale fluminense, caracterizado pela predominância de grandes propriedades, com grande número de escravos e poucos pequenos proprietários.
- b) A região central, que compreendia os municípios de Rio Pomba, Ubá, Viçosa e Muriaé. Tratava-se uma área de aldeamentos indígenas até o início do século XIX. A estrutura fundiária era parcelada, com um número de escravos muito menor que o da porção sul das Matas, e havia uma diversificação da produção, que perdurou mesmo quando a cafeicultura alcançou tal área por volta de meados do século XIX.
- c) A região norte, que compreendia os municípios de Ponte Nova e Manhuaçu, permaneceu relativamente isolada do restante das Matas até quase o final do século XIX. Tratava-se de uma área de forte ocupação indígena, cujas características fundiárias eram semelhantes às da porção central, com pequenas propriedades e diversificação produtiva, o que também permaneceu quando a cafeicultura se desenvolveu nesta região, principalmente a partir das duas últimas décadas do século XIX.

A partir desta distinção sub-regional, Carrara apresenta uma crítica àqueles autores que teriam tomado alguns municípios das Matas como representativos de toda a região. Boa parte da historiografia sobre as Matas considera o período de auge da cafeicultura no século XIX e apenas a porção sul da região. Nesta área, se desenvolveu uma cafeicultura

monocultora, baseada no latifúndio, no trabalho escravo e destinada à exportação, tal como no Vale do Paraíba, de onde provinham as lavouras de café. Partindo da região sul, no Vale do Rio Paraíba, o café deslocou-se inicialmente em direção norte pelo Vale do Rio Pomba, sendo que até meados do século XIX a área central da Zona da Mata já contava com significativa produção de café. As áreas mais ao norte da região eram ainda de difícil acesso, limitando o avanço do café já que sua produção dependeria da possibilidade de escoamento para os portos do Rio de Janeiro. Essa dificuldade foi contornada por volta da metade dos oitocentos, com o início da construção da malha ferroviária. A partir de então o café teve a possibilidade de se expandir para o restante da Zona da Mata, incluindo suas porções norte, nordeste e noroeste, o que ocorreu até a década de 1890, quando eliminou boa parte da cobertura florestal da região.

Acompanhando um importante debate na historiografia mineira sobre a importância do escravismo e o nível de mercantilização da economia provincial no século XIX, Carrara se aproxima daqueles que defendem a importância da pequena propriedade e da agricultura de subsistência e destinada ao comércio local, paralelamente à *plantation* cafeeicultora, para o entendimento da realidade econômica e social das Minas naquele contexto²². Nas Matas teriam se desenvolvido diferentes modelos de cafeeicultura ao longo do século XIX, desde a sua porção sul, onde a cafeeicultura iniciou baseada no latifúndio escravista, passando pelas áreas central e norte, onde a cafeeicultura sempre se fez acompanhar de uma diversificação da produção agrícola, o tamanho das propriedades era menor e a mão de obra escrava foi muito menos significativa, sendo que as alternativas eram representadas, principalmente, pelos pequenos produtores e os “desclassificados”, homens livres pobres numa sociedade rural escravista. Portanto, o autor apresenta uma crítica importante às generalizações sobre a história das Matas.

No final do século XIX, quando o café alcançava toda a Zona da Mata, ocorreu o que Blasenheim (1982) denomina o “*boom* do café”, que perdurou até 1897. Segundo o historiador, as possibilidades de lucro que os investimentos em café ofereciam neste momento teriam feito com que grande parte das terras fosse destinada a essa cultura e gêneros alimentícios tivessem que ser importados, contrariando uma tendência anterior de autossubsistência na região. Este quadro encaminhou uma crise de superprodução por volta de 1898, acompanhada de um esgotamento dos solos das lavouras mais ao sul da região. Os anos

²²Carrara (1993, p. 25) acompanha a argumentação de Douglas Libby (1988), por exemplo, conforme a qual o tamanho do plantel de escravos das Matas não aumentou com o avanço da cafeeicultura, o que sugere que a região já se encontrava engajada em uma ‘agricultura mercantil de subsistência’ antes da chegada do café e que este padrão produtivo teria se mantido nas fazendas de café, o que explicaria sua tendência de autossuficiência.

entre 1897 e 1906, segundo Blasenheim (1982, p. 204), representariam o período de crise da economia cafeeira e o início do redirecionamento econômico na Zona da Mata, com a diversificação da produção agrícola e introdução da pecuária leiteira em nível comercial.

Porém, na porção central e norte das Matas, a produção de café encontrava-se em fase de expansão, tendo em vista que as terras estavam sendo recentemente desmatadas para dar lugar à lavoura e ainda não se haviam desgastado. A existência de uma crise que conduzisse a dificuldades para comercialização do produto em um mercado mais amplo, provavelmente teve um impacto mais reduzido, devido a diversificação da produção agrícola que já era característica destas áreas. Além disso, Carrara (1993, p. 69) ressalta que a crise da cafeicultura na porção sul das Matas esteve também associada ao fim da escravidão, que constituía um dos pilares da atividade naquela área. Conforme o autor, “a abolição representou para a região sul da Mata um profundo golpe em sua economia” (CARRARA, 1993, p. 73). Nas porções central e norte das Matas, por outro lado, a mão de obra escrava foi muito menos significativa o que criou menos problemas para a reestruturação do sistema de trabalho. Assim, em meio à crise do escravismo, estas sub-regiões da Mata experimentaram alguma prosperidade derivada da cafeicultura, pois dispunham de mão de obra livre, inclusive de alguns núcleos de colonização estrangeira, o que se apoiou também na chegada da ferrovia por volta de 1880 a alguns importantes municípios das Matas central e norte, como Ubá, Viçosa e Ponte Nova²³.

Podemos destacar, portanto, duas interpretações em certo sentido contrastantes sobre a história da cafeicultura nas Matas. Por um lado, autores como Blasenheim (1982, p. 33) consideram que se desenvolveu na Zona da Mata uma cafeicultura que reproduzia os mesmos padrões técnicos e socioeconômicos da cafeicultura fluminense do Vale do Paraíba. A proximidade das Matas com a região central das minas, já em decadência, permitiu à região o acesso a escravos e tornou a escravidão mais viável que nas áreas cafeeiras de São Paulo e Rio de Janeiro no final dos oitocentos. As diferenças das Matas em relação ao restante do estado, principalmente a sua riqueza baseada em uma economia agroexportadora frente à decadência da região mineradora e à economia de subsistência que predominava no restante do estado, teriam motivado uma tendência política regionalista e que em alguns momentos tendia ao separatismo entre a elite cafeeira das Matas.

²³ Carrara (1993) aponta a existência de alguns núcleos de colonização constituídos por famílias de imigrantes na Zona da Mata no século XIX. Barbosa (2009) relata a chegada de famílias de imigrantes europeus, principalmente suíços e alemães, à região da Serra do Caparaó vindas de colônias na região serrana do Rio de Janeiro.

O autor identifica a sociedade que se desenvolveu na Zona da Mata no século XIX às demais sociedades de *plantation* no Brasil, marcadamente rurais, baseadas na monocultura de exportação e na escravidão. A estrutura social da Mata no século XIX era constituída por uma pequena elite que incluía os grandes cafeicultores e algumas profissões urbanas, um grupo intermediário constituído pelos pequenos proprietários ou ‘sitiantes’, os ‘agregados’ das fazendas e uma população urbana de mercadores e artesãos. O setor inferior era constituído pelos pobres rurais ou ‘posseiros’ e pelos escravos das *plantations* (BLASENHEIM, 1982, p. 41). Essa elite se representava como a ‘nobreza do café’ das Matas, que segundo Blasenheim cultivavam um estilo de vida ou aspirações aristocráticas e uma proximidade com o império. Tal elite possuía uma posição conservadora social e politicamente. Politicamente esta elite se mantinha fiel ao império e contra a campanha abolicionista. Socialmente, este grupo mostrava uma atitude negativa frente aos pobres rurais que eram também designados por ‘marginais’, ‘vagabundos’ ou ‘caboclos’. A atitude negativa dos fazendeiros para com os pobres rurais seria uma consequência direta de um sistema social e econômico fundado na escravidão que se constituiu muito antes da abolição e que persistiu até o século XX (BLASENHEIM, 1982, p. 53). Os fazendeiros carregaram para o novo sistema os mesmos preconceitos anteriores e a mesma posição de senhores de escravos para com seus novos trabalhadores livres, o que leva Blasenheim (1982, p. 54) a afirmar que diversos historiadores se referem à Zona da Mata como uma verdadeira sociedade escravocrata, economicamente dependente da instituição da escravidão até a abolição e comprometida com os preceitos de uma ordem social escravista ainda por muito tempo depois. As atitudes de uma elite escravocrata permaneceram em relação a esta população trabalhadora livre dentro ou próxima das fazendas.

Por outro lado, Carrara (1993) defende que o padrão de *plantation* correspondia apenas à cafeicultura da porção sul das Matas. Com a crise cafeeira e decorrente da abolição da escravidão no final do século XIX, a cafeicultura praticamente teria se extinguido nesta área. A cafeicultura que permaneceu nas Matas, por outro lado, foi aquela desenvolvida nas porções central e norte, baseada em outro modelo produtivo, onde a escravidão, o latifúndio e a monocultura não foram tão importantes e não definiram, portanto, o padrão de organização social da região.

Consideramos que a argumentação de Carrara traz elementos importantes para a compreensão da realidade das Matas de Minas atualmente, que corresponde aproximadamente à região central e norte abordadas pelo autor. Assim, podemos dizer que com a transição para o trabalho livre, se desenvolveu na região o sistema da meação ou parceria, contando com o trabalho desses pobres rurais ou dos então denominados marginais ou desclassificados.

Destarte, pode-se dizer que o sistema de parceria é fundamental para caracterizar a cafeicultura das Matas desde a transição para o trabalho livre no final do século XIX. Este tipo de organização do trabalho ainda é de grande importância para a cafeicultura desta região.

Além disso, a pequena propriedade e diversificação da produção agrícola teriam sido sempre importantes, paralelamente à produção cafeeira, conforme Carrara (1993), o que pode nos auxiliar a compreender este traço característico ainda hoje da cafeicultura das Matas de Minas. As pequenas e médias propriedades são hoje responsáveis por boa parte da produção de café, contando com uma parcela significativa de trabalho familiar. Também, as modalidades de trabalho assalariado e temporário são de grande importância para esta cafeicultura. Tais modalidades são utilizadas com frequência em atividades que demandam uma maior mão de obra, que não poderia ser suprida apenas pelas próprias famílias, como a colheita de café.

As Matas de Minas é a mais antiga área produtora de café em Minas Gerais e uma das mais antigas no Brasil que ainda possui uma produção significativa, já que áreas anteriormente ocupadas pelo café, como o Vale do Paraíba, não são mais regiões produtoras importantes. As maiores regiões produtoras de café em Minas Gerais têm uma cafeicultura mais recente, como o Sul de Minas cuja produção se iniciou no final do século XIX, mas só avançou no início do século XX, pois até então era principalmente uma região de produção de alimentos. O Cerrado foi ocupado com a cafeicultura somente na segunda metade do século XX, no contexto da modernização da agricultura brasileira. Quanto à cafeicultura das Matas de Minas, poder-se-ia supor que certos padrões socioculturais constituídos historicamente permanecem. Não temos condições e pretensões de tratar em profundidade tais questões, mas levantamos a hipótese de que o passado da cafeicultura das Matas ajude a compreender, ao menos parcialmente, algumas de suas características contemporâneas, como a especificidade tecnológica, quando comparada a outras regiões produtoras, a dificuldade de construção de organizações de produtores e a dependência dos pequenos agricultores em relação às elites políticas e econômicas locais. A grande participação da parceria agrícola entre as formas de organização da produção local, diferentemente de outras regiões produtoras onde tal modalidade de relação de trabalho encontra-se em decadência, também poderia se relacionar à constituição de um padrão de produção pré-capitalista no século XIX, cuja influência ainda se manifesta na cafeicultura de tal área.

3.3. Caracterização socioeconômica da cafeicultura das Matas de Minas

A região das Matas de Minas apresenta algumas características que a diferenciam das demais regiões produtoras de café no estado e da imagem que se construiu sobre o Brasil enquanto produtor no mercado internacional. A principal delas se refere à importância da agricultura familiar.

A expressão agricultura familiar emergiu no início dos anos 1990 como uma categoria política que reunia uma série de segmentos de produtores e trabalhadores rurais que compunham anteriormente o que se denominava a categoria dos “pequenos produtores”. Essa expressão foi reconhecida e institucionalizada com a criação do Pronaf, a partir de quando se passou a reconhecer a agricultura familiar basicamente por meio do caráter familiar da gestão e do trabalho em unidades produtivas com extensão não superior a quatro módulos fiscais²⁴.

Enquanto categoria não apenas analítica, mas essencialmente política, a agricultura familiar se articula com a discussão sobre diferentes formas de desenvolvimento rural e as políticas públicas para o mundo rural que delas decorrem. Assim, a agricultura familiar se contrapõe ao agronegócio enquanto modelo de organização da realidade social brasileira e como base para as políticas de desenvolvimento rural contrastantes, que se institucionalizaram com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999 e a existência desde então de dois ministérios dedicados ao mundo rural – o MDA e o MAPA – associados, respectivamente, à agricultura familiar e ao agronegócio. A agricultura familiar no Brasil tende desde então a se referir a modelos de produção ‘alternativos’ em contraposição ao projeto de modernização da agricultura brasileira iniciado nas décadas de 1960 e 1970, que levaram à formação das grandes cadeias do agronegócio.

O café no Brasil foi tradicionalmente cultivado conforme o modelo de *plantation* e, posteriormente, com o processo de modernização, se converteu em uma importante cadeia do agronegócio. Com isso, constituiu-se uma imagem do Brasil como um país de grandes

²⁴A atual concepção de agricultura familiar tem seu marco legal na Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar. Em torno do reconhecimento institucional da agricultura familiar se estabeleceu um amplo debate acadêmico que tem como referência fundamental o estudo fruto de uma cooperação técnica entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (1999) e a tentativa de definir a AF como categoria analítica da realidade rural brasileira. Outra linha de debate em torno da pequena produção familiar se desenvolve a partir de uma discussão sobre as dimensões econômicas e as formas de racionalidade e sociabilidade específicas de tal tipo de agricultor no contexto das modernas sociedades capitalistas, opondo muitas vezes a categoria “agricultura familiar” à outra “campepinato” (ABRAMOVAY, 2007; WELCHT et al, 2009). E ainda, apresentam-se críticas à noção de agricultura familiar no que concerne à sua capacidade analítica e suas limitações em elucidar as especificidades dos produtores em distintas regiões do Brasil, sem aceitar, contudo, a noção de campepinato, que não se encontraria na realidade histórica brasileira (NAVARRO, 2011).

propriedades de café (*estates*) por oposição à maioria dos demais países produtores da América Latina, onde predominam as pequenas propriedades familiares (*fincas*). A agricultura familiar produz quase 40% do café brasileiro, segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006). Permanece, contudo, a imagem do café brasileiro produzido em grandes propriedades e atualmente contando com largo uso de tecnologia industrial, um típico agronegócio, cuja principal expressão é o modelo de produção do café do Cerrado.

As categorias agronegócio e agricultura familiar têm polarizado a arena política em torno da agricultura no país e as reflexões acadêmicas que nela tomam parte (WILKINSON, 2008, p. 199). Porém, enquanto conceitos para a interpretação da realidade social podem se mostrar limitados. No caso dos produtores de café das Matas de Minas, certamente encontraríamos dificuldades em operacionalizá-los. Os cafeicultores das Matas se dedicam principalmente ao cultivo de uma típica *commodity* de exportação, constituindo uma das mais importantes cadeias do agronegócio no Brasil. Apesar disso, com relação ao uso de tecnologia, típica do agronegócio e consequência da modernização da agricultura brasileira, boa parte da cafeicultura das Matas de Minas pode ser considerada bastante ‘tradicional’. Além disso, a utilização da mão de obra na maior parte das propriedades implica em uma complementaridade entre trabalho familiar e outras formas de trabalho remunerado devido às especificidades do cultivo de café na região, principalmente devido à colheita manual, intensiva em utilização de mão de obra.

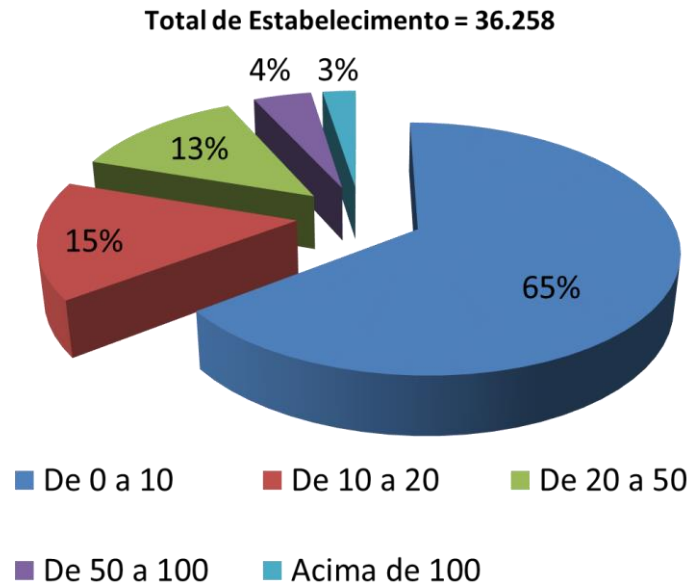
De tal modo, quando nos referimos às Matas de Minas como uma região de predominância de agricultura familiar, fazemos referência basicamente ao critério legal e institucional, definindo a extensão média das propriedades e a importância da gestão e do trabalho familiares. Discutimos ainda algumas características tecnológicas da produção local que se articulam com os demais traços citados constituindo uma forma de produção própria às Matas de Minas. Destarte, sem nos atermos a uma discussão conceitual, e sua correlata expressão política, que, ainda que importante em outros contextos, pouco nos auxilia a compreender a realidade dos produtores de café nas Matas de Minas, procuramos apresentar e discutir algumas características desses produtores a partir dos dados de que dispomos, tanto secundários e de ordem quantitativa, quanto os dados qualitativos produzidos com nossa pesquisa. Sem pretender que seja esta uma caracterização exaustiva e conclusiva, seu objetivo é antes iluminar alguns elementos da região que estudamos que se relacionam diretamente aos objetivos da nossa pesquisa.

Sendo as Matas de Minas uma denominação nova e que se refere especificamente à região produtora de café, as estatísticas oficiais e diversos levantamentos não adotam a

mesma delimitação. Recorremos então a dados e caracterizações sobre a Zona da Mata buscando aproximações com a região estudada. O Censo Agropecuário, uma fonte de dados largamente utilizada nos estudos sobre a realidade rural, nos oferece informações importantes, mas restritas no detalhamento por município. Os dados disponíveis a partir do último Censo Agropecuário de 2006 foram trabalhados pelo CEC, em um projeto conjunto com o Sebrae, que produziu uma sistematização referente aos municípios que compõem as Matas de Minas. Utilizamos estas informações disponibilizadas pelos CEC/Sebrae e apresentadas por Rufino (2013) em nossa pesquisa. Também, uma pesquisa coordenada por Vilela e Rufino (2010) busca caracterizar a ‘cafeicultura de montanha’, que compreende as regiões da Zona da Mata e Sul de Minas, as quais, segundo os autores, possuem características semelhantes do ponto de vista físico, cultural, social e econômico que condicionam o empreendimento cafeeiro (VILELA; RUFINO, 2010, p. 25). A referida pesquisa se pautou em um levantamento estatístico amostral realizado nas regiões Sul e Zona da Mata no ano de 2009, que visava apresentar características gerais da cafeicultura de montanha, seus impactos sociais, econômicos e ambientais, e pretendia servir de direcionamento para políticas públicas para tal área. Utilizamos e discutimos algumas das conclusões deste estudo em nossa pesquisa.

A região das Matas de Minas, com seus 63 municípios, ocupa 3% do território de Minas Gerais, responde por aproximadamente 24% da produção de café no estado e concentra mais de 30% dos produtores, o que demonstra a concentração de pequenos produtores nesta área. Nas Matas de Minas se situam mais de 36 mil estabelecimentos agrícolas que cultivam café, que correspondem a aproximadamente 35% dos estabelecimentos de todo o estado (IBGE, 2006). O gráfico abaixo, produzido por CEC/Sebrae a partir dos dados do último Censo Agropecuário, apresenta uma estratificação dos estabelecimentos que cultivam café nas Matas de Minas conforme a área total da propriedade (em hectares):

Gráfico 2 – Estratificação por área (ha) no número de estabelecimentos que cultivam café nas Matas de Minas



Fonte: Rufino (2013)

O que se pode perceber pela análise do gráfico acima é claramente a pequena extensão média das propriedades na região. Dos estabelecimentos agrícolas que cultivam café nas Matas de Minas, cerca de 80% possuem menos de 20ha, o que corresponde a menos de um módulo fiscal definido para a maioria dos municípios da região (IBGE, 2006). Considerando a referência legal de quatro (4) módulos, que define o limite máximo das propriedades que se podem classificar como familiares, e considerando que o módulo fiscal dos municípios na região não excede 30ha, mais de 90% dos estabelecimentos na região preenchem o critério do tamanho da propriedade para enquadramento enquanto estabelecimentos de agricultura familiar²⁵.

Na pesquisa coordenada por Vilela e Rufino (2010), na região da Zona da Mata foram aplicados 362 questionários a produtores por técnicos da Emater. Os questionários foram aplicados a produtores de três estratos definidos na metodologia do estudo, quais sejam:

a) Pequeno cafeicultor: caracteriza-se pela atividade cafeeira na qual o cafeicultor e seus parentes diretos realizam a maior parte das operações de manejo da lavoura. Ou seja: o produtor não tem empregados contratados em tempo integral e não depende de mão de obra eventual para a maioria dos trabalhos executados. As exceções são os picos de demanda de

²⁵Dados do INCRA, conforme Instrução Especial nº 20 de 28 de maio de 1980 que estabelece o módulo fiscal de cada município, previsto no Decreto nº 84.685 de 06 de maio de 1980. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/129-instrucao-especial-n-20-28051980>. Acesso em 25/12/2014.

trabalho que ocorrem na colheita e, eventualmente, na capina e adubação do cafezal. Eles possuem entre 3 e 20 hectares de lavoura de café;

b) Médio cafeicultor: são os produtores que possuem mais de 20 e até 50 hectares de lavoura de café. Os cafeicultores ou seus familiares administram a propriedade cafeeira e, eventualmente, podem se envolver na execução das operações de manejo da lavoura, principalmente na execução de tarefas mais especializadas, como o manejo de máquinas e equipamentos;

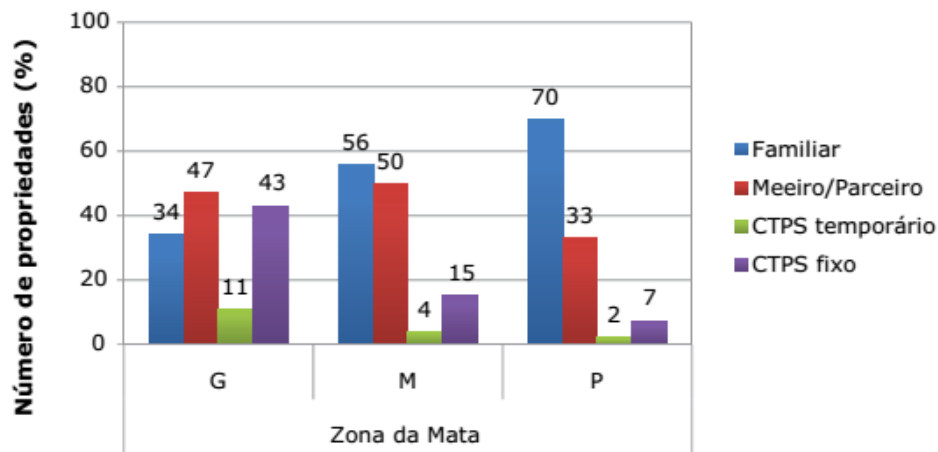
c) Grande cafeicultor: cafeicultores que possuem mais de 50 hectares de lavoura de café. A administração da propriedade pode ser feita pelos membros da família proprietária ou de forma terceirizada. Neste estrato, os membros da família não se envolvem nas operações braçais de manejo da lavoura e, apenas eventualmente, executam atividades especializadas, como a operação de máquinas e equipamentos (VILELA; RUFINO, 2010, p. 30).

A estratificação das propriedades adotada no estudo representa de forma precisa a realidade dos produtores das Matas de Minas em termos de extensão das lavouras e representa de modo acurado as diferenças socioeconômicas internas a este universo. Na referida pesquisa foram amostradas, na Zona da Mata, 88 propriedades grandes, 97 médias e 177 pequenas, ou seja, respectivamente 24,3%, 26,8% e 48,9% do total das propriedades consideradas. Na metodologia do estudo foi considerada a área plantada com café e não a área total da propriedade, diferentemente do procedimento adotado no Censo Agropecuário, o que explica algumas diferenças entre os resultados de tais pesquisas e as dificuldades que encontramos em definir de forma precisa o universo dos cafeicultores das Matas de Minas a partir das fontes de dados disponíveis. Considerando o Censo Agropecuário de 2006, 80% das propriedades na região correspondem ao tipo pequeno, 13% correspondem ao tipo médio e 7% ao tipo grande, considerando os estratos de tamanho de propriedade definidos no estudo coordenado por Vilela e Rufino (2010). Com relação aos demais critérios adotados, especificamente a mão de obra, pode-se dizer que de modo geral os pequenos produtores utilizam também a mão de obra familiar, o que discutiremos adiante. Por ora, podemos tomar como referência o tamanho da propriedade para este tipo de produtor.

Analisando os dados da pesquisa coordenada por Vilela e Rufino (2010) referentes à caracterização do produtor, da propriedade e da atividade cafeeira, Cordeiro et al. (2010) apresentam algumas conclusões referentes ao trabalho na cafeicultura na Zona da Mata.

Segundo os autores, cada propriedade recorre geralmente a mais de um tipo de mão de obra, entre o trabalho familiar, a parceria e o CTPS fixo ou temporário. Os dados referentes à proporção de cada modalidade empregada para os tratos culturais na cafeicultura da Zona da Mata, conforme os estratos de propriedades (pequena, média e grande) são apresentados no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Tipos de mão de obra empregada para a realização de tratos culturais nas propriedades G, M e P na Zona da Mata.



Fonte: Cordeiro et al. (2010, p. 41)

Considerando apenas os dados referentes à Zona da Mata, é evidente a importância da parceria, que representa 47% da mão de obra empregada nas grandes propriedades, 50% nas médias propriedades e 33% nas pequenas. Juntamente com a parceria, a mão de obra familiar é a outra grande responsável por manter a cafeicultura nesta área, respondendo por 34% nas grandes propriedades, 56% nas propriedades médias, e 70% nas pequenas propriedades (Cordeiro et al. 2010, p. 41). Além da importância da mão de obra familiar, como já foi relatado, a parceria é uma das principais formas de relação de trabalho e acesso à terra na região, diferentemente de outras áreas rurais onde se encontra em decadência.

Em nossa pesquisa de campo, consideramos o modo como os agricultores percebem e expressam as diferenças implicadas no tamanho das propriedades locais e no tipo de gestão e da mão de obra empregada. Desse modo, observamos que uma propriedade de cerca de 50ha é considerada grande para os parâmetros da região e em geral não é percebida pelos próprios agricultores como pertencendo à mesma categoria de produtores pequenos ou familiares. É comum a percepção da diferença de tamanho das propriedades na região pelos agricultores opondo de um lado as pequenas propriedades (de tamanho variável, mas que em geral não excede 20ha) normalmente denominadas “terrenos” ou “sítios” e as grandes propriedades,

normalmente denominadas “fazendas”. O que define e diferencia a “fazenda” do “terreno” não é apenas o tamanho, mas o tipo de gestão e de trabalho empregado na produção, tal como na distinção entre os produtores grandes e pequenos apontada por Vilela e Rufino (2010). Enquanto as fazendas contam com trabalhadores assalariados e temporários, predominantemente, os “terrenos” correspondem à propriedade familiar, gerida pela família e que conta com o trabalho dos membros do grupo doméstico.

A participação da família nas atividades produtivas depende, todavia, de sua composição e disponibilidade de mão de obra. Como a cafeicultura demanda uma quantidade de mão de obra elevada, especialmente na colheita, e nem sempre a familiar é suficiente, a contratação de trabalhadores temporários é uma realidade comum tanto para grandes, quanto para pequenas propriedades.

Nas propriedades familiares conta-se com o trabalho de todos os membros disponíveis, o que, em geral, exclui os filhos em idade escolar, sobretudo após a criação do programa Bolsa Família. Com relação às mulheres, estas em geral participam da atividade produtiva, principalmente da colheita pela demanda de mão de obra. Mas, em muitas propriedades visitadas, as mulheres passavam parte do dia cuidando dos afazeres domésticos e parte do dia na colheita de café e, ainda, em outros casos as mulheres podiam participar juntamente com os homens de toda a colheita, sobretudo em épocas de pico de trabalho e quando não havia filhos pequenos na família. Em algumas comunidades rurais que visitamos durante a pesquisa, pudemos observar que as famílias adotavam uma divisão do trabalho no período da colheita em que os homens iam para as lavouras, enquanto as mulheres ficavam em suas casas, onde cuidavam dos afazeres domésticos, dos filhos, da comida para os trabalhadores e, durante todo o dia, espalhavam e viravam o café que ia sendo depositado nos terreiros para secar, o que constitui parte fundamental do processo de pós-colheita, influenciando na qualidade do café. O fato de as mulheres ficarem o dia todo em casa, sendo que os terreiros ficam do lado das casas, as possibilita mexer o café durante todo o dia, propiciando uma seca muito mais uniforme, o que tem um efeito positivo sobre a qualidade do produto. Dessa forma, esta parece ser uma estratégia que possibilita uma melhoria da qualidade em propriedades familiares que não contam com infraestrutura para descascamento e secagem do café. Em relação às mulheres, ainda que elas participem do processo produtivo, há um discurso que as exclui das decisões referentes à gestão da propriedade e da comercialização de café. Em muitas propriedades visitadas, quando nos referíamos a uma pesquisa sobre a cafeicultura, principalmente sobre a comercialização de café, as mulheres diziam que isso era assunto para seus maridos, ou, em alguns casos, para os filhos homens adultos, porque elas não entendiam

nada do assunto. Mas, quando começávamos a conversar, elas conseguiam discorrer sobre o assunto e ainda que fossem os maridos que tivessem conduzido a negociação para a venda da colheita, elas sabiam em geral para quem eles tinham vendido, como, por quanto, quais as condições da venda, etc. Logo, as mulheres muitas vezes têm conhecimento sobre a produção e comercialização de café e participam efetivamente do processo produtivo, mas há um discurso que relaciona a produção e, principalmente, a comercialização de café aos homens, o que legitima a exclusão das mulheres das decisões sobre a economia doméstica.

Nas pequenas propriedades, também se recorre a outras estratégias para suprir a falta de mão de obra, como as formas de colaboração nas comunidades baseadas em laços de reciprocidade, a exemplo da “troca de dias”, dos mutirões, etc. Observamos ainda que com frequência os produtores recorrem a diversas estratégias de alocação do trabalho que, sobretudo no caso dos pequenos produtores, possuem uma importância fundamental como parte de suas estratégias econômicas e de reprodução social. É comum que pequenos proprietários trabalhem também como contratados em outras propriedades na época da colheita, como forma de aumentar sua renda. Ocorre ainda que proprietários de áreas muito pequenas sejam arrendatários ou parceiros de outras áreas de lavoura como forma de complementação de sua produção, tornando viável a reprodução da unidade familiar. Estas situações devem ser lidas como parte de um contexto em que a economia doméstica e os laços de reciprocidade são fundamentais para organização econômica²⁶.

Na imagem abaixo, podemos ver a organização do espaço em uma pequena propriedade familiar. No primeiro plano, observamos o terreiro, onde o café é seco, que se situa ao lado da casa. Ao fundo, notamos a lavoura de café e algumas áreas ocupadas com mata.

²⁶E certamente tais relações de reciprocidade não se opõem a uma economia mercantil, mas concebemos que no interior de uma forma de produção capitalista na agricultura, que corresponde à realidade dos produtores familiares das Matas de Minas, existem importantes laços sociais fundados na reciprocidade, tendo como base o parentesco, principalmente, e visando a reprodução social da unidade familiar. Ademais, na sociologia econômica contemporânea admitimos que toda organização econômica é fundada no sistema social, não se tratando de opor uma lógica mercantil a formas de sociabilidade supostamente “pré-capitalistas”.



Figura 1 - Propriedade familiar no município de Carangola.

Fonte: Acervo da pesquisa.

Com relação à tecnologia produtiva empregada, pode-se dizer que os produtores das Matas de Minas praticam de modo geral uma cafeicultura pouco mecanizada se comparada a das demais regiões do estado. Devido às condições topográficas, há uma dificuldade de mecanização de algumas etapas do processo produtivo, como a adubação e a colheita.

O relevo é um fator de grande importância para a cafeicultura, seja pelo condicionamento da formação de microclimas propícios ao cultivo de café arábica, seja pelas limitações impostas à condução da atividade, sobretudo a mecanização de colheita. A altitude das lavouras afeta a qualidade de bebida do café, sendo que cafés de melhor qualidade tendem a ocorrer em altitudes mais elevadas, quando este fator é combinado a outros elementos importantes nos tratamentos culturais e de pós-colheita. Todavia, há uma limitação da possibilidade de mecanização da colheita para declividades superiores a 20%, conforme a tecnologia disponível aos cafeicultores até o momento. De acordo com Sedyama (2001) *apud* Bernardes et al. (2012), a faixa de altitude ideal para a produção de café situa-se entre os 500m e os 1200m. Neste aspecto, 94% das terras da Zona da Mata apresentam-se aptas à produção de café arábica por se situarem nesta faixa altimétrica, conforme o autor. As altitudes

consideradas mais propícias para a produção de cafés especiais se situam acima de 800m até 1200m de altitude. Quase a metade das lavouras de café da Zona da Mata se situa nesta faixa altimétrica ideal para a produção de cafés de alta qualidade (BERNARDES et al., 2012, p. 146). Apesar disso, quase 73% das lavouras na Zona da Mata possuem declividade superior a 20%, portanto, de difícil mecanização. Por conseguinte, a região tem sido caracterizada a partir de um padrão de agricultura familiar de montanha com tratos culturais manuais (BERNARDES et al., 2012, p. 148)²⁷.

Na imagem abaixo visualizamos a paisagem típica da cafeicultura das Matas de Minas. No primeiro plano podemos notar uma lavoura de café situada em área de montanha com declividade acentuada. Ao fundo observamos parte da Serra do Caparaó.



Figura 2 - Paisagem típica da cafeicultura nas Matas de Minas. Lavouras em áreas montanhosas do município de Manhumirim.

Fonte: Acervo da pesquisa.

Se tratando de uma atividade produtiva intensiva em trabalho, a grande dificuldade para o desenvolvimento da cafeicultura nesta região tem sido apontada, pelos próprios

²⁷Pesquisadores do Departamento de Engenharia Agrícola da UFV desenvolveram um equipamento para colheita de café em montanhas com declividade superior a 20%. No entanto, esta tecnologia ainda não estava disponível no mercado no momento de conclusão da pesquisa.

cafeicultores e por representantes de suas organizações, como a falta de mão de obra para a atividade de modo geral, especialmente para a colheita. Os produtores das Matas de Minas frequentemente se queixavam durante a realização de nossa pesquisa tanto da escassez de trabalhadores quanto de que esta mão de obra estaria ficando cada vez mais cara. As queixas sobre a escassez com frequência à relacionava aos programas sociais do governo, sobretudo o Bolsa Família, e a previdência dos trabalhadores rurais, que estaria fazendo com que as pessoas não precisassem mais de trabalho e se mudassem para as cidades. O seguinte trecho de uma entrevista realizada com um produtor do município de Canaã é representativo das percepções expressadas por muitos produtores nas Matas de Minas:

M: E você acha que falta mão de obra porquê?

J: Na nossa região parece que todas as pessoas levam uma vida independente, não depende dos outros. Ao contrário da gente que depende deles pra trabalhar. A gente como produtor trabalha muito mais que eles, porque eles não têm compromisso nenhum, porque eles vão pra quem paga mais, mesmo assim às vezes trabalha um dia, dois por semana, não preocupam de trabalhar pra adquirir um dinheiro. Porque hoje eles levam uma vida muito tranquila, porque tem apoio na cidade, principalmente se depender de médico, dentista, na área da saúde. Aqueles que vivem com mais dificuldade ainda tem Bolsa Família, a prefeitura, a Sociedade de São Vicente, todos ajudam eles, então eles não dependem de trabalhar pro próprio sustento. Outros têm aposentado em casa. Então se você analisar a vida deles, eles levam uma vida mais tranquila que nós, porque não preocupam com nada [...]. Na nossa região eu não vejo pobreza. [...] E anos atrás você não via nada disso, o pessoal tinha que trabalhar pra adquirir alguma coisa. [...] Hoje todos os proprietários estão correndo atrás de um, de outro, adulando pra ir trabalhar. Se você não pagar bem, não tiver uma proposta boa, você fica sozinho.

M: E se pagar bem, acha?

J: Difícil. Mesmo assim é difícil. [...] Hoje, se você analisar, a roça está cada vez mais difícil, o povo está vindo pra cidade, a mão de obra na roça praticamente não tem. Hoje mexe na roça aqueles que tem pequenas propriedades, que é o grupo familiar mesmo que trabalha. Mas se depender de outras pessoas é muito difícil [...] (Entrevista com produtor tradicional do município de Canaã realizada em 06/11/13).

Consideramos importante situar as percepções dos produtores no contexto de mudanças que têm afetado as regiões rurais do mundo como um todo. Em primeiro lugar, a escassez de mão de obra, que afeta diversas regiões rurais, se relaciona ao movimento de migração rural-urbana intensificado pelo processo de modernização da agricultura desde a década de 1960 e, ainda mais com o processo de globalização e liberalização desde a década de 1990. Outra questão se refere a uma possível pressão sobre os salários agrícolas em decorrência de políticas sociais implementadas pelo governo federal desde o final da década de 1990 e intensificadas a partir do início dos anos 2000. Segundo Campolina et al. (2009), os

programas de transferência de renda devem exercer uma pressão sobre os salários e sobre a oferta de mão de obra nos mercados de trabalho rural na medida em que retiram parte da força de trabalho infantil e adolescente, devido às condicionalidades dos programas, e as de baixa remuneração, já que o ganho de uma renda afastaria os trabalhadores de funções precárias e degradantes. Não obstante, os autores afirmam que tais considerações são hipóteses que carecem de mais estudos e de teste estatístico e econométrico mais preciso.

O uso intensivo de mão de obra para a colheita nesta região, considerando-se a elevação dos salários agrícolas, poderia elevar seu custo de produção por unidade (saca de café). Há estimativas de que os gastos com execução correspondam a cerca de 40 a 60% do custo total de produção nas propriedades na região das Matas de Minas, o que tornaria a cafeicultura desta região mais cara e seu produto menos competitivo no mercado de *commodity* (VEGRO, 2013). Porém, segundo Bliska et al. (2009), a Zona da Mata apresenta os menores custos de produção para o café arábica em Minas Gerais, com custo total médio por saca de café beneficiado de R\$166,78, enquanto que no Sul de Minas o custo encontrado foi de R\$184,82 e no Cerrado de R\$ 190,36. Este custo de produção mais baixo seria devido ao emprego generalizado da mão de obra familiar, segundo os autores. De todo modo, é importante destacar que este custo mais baixo se deve à não contabilização do valor da mão de obra familiar por grande parte dos produtores, o que poderia ser feito, considerando seu uso alternativo e o valor da mão de obra no mercado de trabalho local²⁸.

Cordeiro et al. (2010) analisam dados que estimam que em média menos de 25% das propriedades na Zona da Mata possuem colheita mecanizada, mesmo considerando o uso de colheitadeiras ‘costais’ (um tipo de colheitadeira semimanual) como uma forma de mecanização. A mecanização da colheita é vista por muitos produtores como uma alternativa tanto para reduzir custos quanto para substituir a mão de obra escassa. Todavia, devido à dificuldade de mecanização, a cafeicultura das Matas de Minas depende essencialmente do trabalho manual para a colheita, o que torna as preocupações dos produtores quanto à execução bastante agudas.

Considerando outras etapas do processo produtivo, especialmente a pós-colheita, o uso de tecnologias pelos cafeicultores da Zona da Mata também é restrito. Nesta região, 65%, 34% e 15% das propriedades grandes, médias e pequenas, respectivamente, possuem lavador

²⁸O projeto Educampo do Sebrae adota uma metodologia de gestão da propriedade baseada no cálculo do Custo Operacional Efetivo (COE) e do Custo Operacional Total (COT). O COE é composto basicamente dos gastos da própria gestão (certificações, consultorias, etc.), tratos culturais, pós-colheita e comercialização. Já o COT é composto pelo COE acrescido do custo da mão de obra familiar e da depreciação de benfeitorias, de recursos fixos e da própria lavoura. Fonte: <http://www.cpdeducampo.com.br/1/Cafe.aspx>, acesso em 19/12/2014.

e despulpador de café (CORDEIRO et al., 2010, p. 49). O uso de tais tecnologias de pós-colheita é fundamental para a produção de cafés de qualidade superior, principalmente devido às condições do clima úmido predominante na região. Depois de colhido, o café pode ser encaminhado aos lavadores, como forma de separar os grãos por estágios de maturação e demais materiais estranhos, como pedras, folhas e galhos. Isso permite a produção de lotes uniformes de café e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade final do produto. No caso dos descascadores e despulpadores, estes são utilizados para a produção do café cereja descascado, que produz, em geral, uma melhor qualidade de bebida do café.

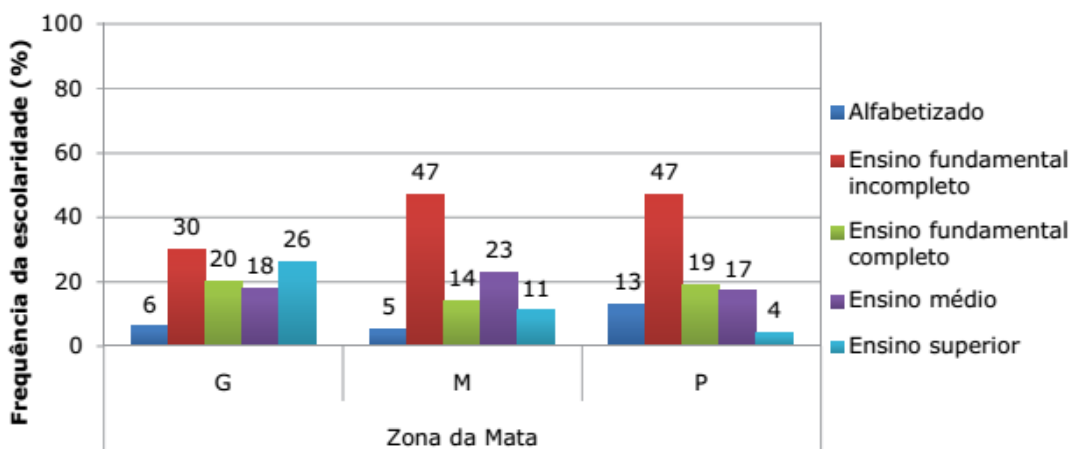
Além disso, os cafés, sejam descascados ou naturais, passam por um processo de seca que é feito em terreiros, estes difundidos em quase todas as propriedades da região, e em alguns casos também por equipamentos específicos para a seca, denominados secadores. O uso de secadores é feito em 92% das propriedades grandes, 81% das propriedades médias e 33% das pequenas na Zona da Mata (CORDEIRO et al., 2010, p. 53).

Percebemos nos dados relativos à adoção de tecnologias de pós-colheita uma clara diferença entre os proprietários de grande porte e os pequenos proprietários. Podemos estimar que alguns fatores influenciam na adoção ou não de tecnologias de pós-colheita entre os produtores das Matas de Minas. Um deles é a extensão das propriedades e a renda dos cafeicultores. Deste modo, o investimento elevado em maquinário e outras tecnologias tenderia a restringir sua adoção entre os pequenos produtores e aqueles com baixo rendimento²⁹.

Outro fator que influencia na adoção de tecnologia relaciona-se ao nível educacional dos cafeicultores, condicionando seu acesso à informação e às possibilidades de inovação. Neste aspecto, Cordeiro et. al. (2010, p. 58) analisando os dados de escolaridade dos produtores da Zona da Mata apresentam a seguinte distribuição conforme o gráfico seguinte:

²⁹Silva et al. (2011), a partir de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias adaptadas à realidade da agricultura familiar das Matas de Minas na UFV, com apoio do Consórcio Pesquisa Café, estimam que o custo para implantação de uma estrutura mínima para a produção de café de qualidade (composta por lavador, descascador de cereja, secador e silos) seja de cerca de R\$25.000. Segundo os autores, tomando como referência os preços praticados em Bonito-BA nas safras de 2009/2010, o investimento se faz compensar com a produção anual, devido ao valor mais elevado alcançado pela saca do café cereja descascado em relação ao café natural de baixa qualidade.

Gráfico 4 – Frequência do nível de escolaridade dos cafeicultores dos diferentes tipos de propriedades (G, M e P) na Zona da Mata



Fonte: Cordeiro et al. (2010, p. 58)

Observa-se que, entre os pequenos e médios produtores, 47% possui ensino fundamental incompleto. Entre os grandes produtores, aqueles que possuem ensino fundamental incompleto correspondem a 30% do total. Ainda entre os grandes produtores, 26% possuem curso superior completo, enquanto apenas 4% dos pequenos produtores possuem tal nível de escolaridade.

Entre os produtores que entrevistamos e que possuíam curso superior e/ou médio e técnico, todos eram agrônomos ou técnicos agrícolas. Entre os agrônomos, todos eram formados pela UFV e demonstraram bastante conhecimento e interesse sobre inovações tecnológicas aplicadas à cafeicultura. Entre os produtores com este perfil, todos buscavam mecanizar, quando possível, a colheita e todos possuíam a estrutura completa de produção de café cereja descascado em suas propriedades.

Percebemos pela leitura desses dados uma clara diferença entre os grandes e os pequenos proprietários da Zona da Mata no que concerne à renda, que supomos estar relacionada ao tamanho da propriedade, e o nível educacional. Ainda que não tenhamos nos dedicado a mensurar o efeito direto destes fatores na proporção com que os diferentes estratos de produtores adotam determinadas tecnologias, colocamos a hipótese de que tal influência seja positiva.

Dentro da região das Matas de Minas, também percebemos diferenças relativas ao nível tecnológico. Ainda que não tenhamos dados objetivos que nos permitam fazer qualquer afirmação categórica quanto a este aspecto, pudemos perceber durante a realização da pesquisa de campo uma diferença de nível tecnológico entre a região de entorno do município

de Manhuaçu, mais avançada no aspecto tecnológico, e a porção sul das Matas de Minas, nas proximidades do município de Viçosa. Esta percepção foi confirmada por extensionistas da Emater que trabalham na região. Na porção sul das Matas, grande parte dos produtores produzem ainda o café natural (seco em terreiros) e o vendem em coco (sem beneficiamento). Nesta situação, o produtor não pode avaliar objetivamente o peso relativo de café e de palha que está vendendo, o que pode gerar incertezas e reduzir sua remuneração. Os produtores da região de Manhuaçu, por sua vez, adotam com mais frequência o processo de beneficiamento do café seco, que pode ser feito com infraestrutura localizada na propriedade ou contratando o serviço, e mesmo de descascamento de cerejas.

Historicamente, a Zona da Mata ficou conhecida por produzir um café de baixa qualidade. Pelos elementos que apresentamos nesta parte do trabalho, poder-se-ia supor que esta baixa qualidade do café se confirma e seria condicionada pelo nível tecnológico da cafeicultura da região. Em parte, a persistência de uma parcela importante de cafés rio e riados no volume de produção das Matas de Minas pode-se explicar pelas condições ambientais da região e as dificuldades técnicas em lidar com estas condições.

Como procuramos mostrar na resenha historiográfica sobre esta região, a Zona da Mata se constituiu ao longo de um processo histórico de ocupação da terra de quase dois séculos. Este processo foi marcado pela persistência de formas pré-capitalistas de produção, expressas na parceria agrícola principalmente. Ainda que não tenhamos nos dedicado a realizar uma análise do tipo *path dependence*, que evidenciasse a influência de tais fatores históricos nas características atuais da região das Matas de Minas, estimamos que tal influência exista e explique, ao menos parcialmente, algumas das dificuldades de organização dos produtores e deficiências técnicas da cafeicultura local quando comparadas a regiões de ocupação mais recente, como o Cerrado. Estes elementos, por sua vez, se relacionam à construção e persistência de um estigma da baixa qualidade do café, contra o qual lutam atualmente os produtores na tentativa de construção da qualidade dos cafés da região que passou a ser reconhecida como Matas de Minas.

A noção de qualidade do café no mercado atual não se refere apenas a características sensoriais da bebida, mas a diversos aspectos – sociais, ambientais, entre outros – que são produzidos nas relações entre os agentes da cadeia. Desse modo, características da produção que poderiam ser consideradas desfavoráveis da perspectiva de produção da qualidade, podem ser construídas positivamente por alguns agentes, como organizações de produtores. No caso das Matas de Minas, o baixo nível tecnológico, que pesaria negativamente da perspectiva da qualidade do café, tem sido enfatizado por algumas organizações locais como um aspecto

inerente a um tipo de produção mais sustentável, com menos uso de insumos industriais e, portanto, um traço positivo desta cafeicultura. Igualmente, a baixa mecanização e a utilização intensiva de mão de obra têm sido representadas positivamente como características de uma cafeicultura de base familiar e que emprega um número elevado de trabalhadores³⁰. É importante enfatizar que a qualidade é um construto social, definido nas relações econômicas e políticas entre os agentes da cadeia do café.

Propomos nesta tese um modelo analítico focado nas dimensões institucional e organizacional mais que nos fatores tecnológicos para explicar as características do mercado local de café nas Matas e seus padrões de qualidade. Neste modelo, a própria dimensão tecnológica pode ser entendida como condicionada pelo ambiente institucional, que propicia sua expressão e desenvolvimento. Nesse sentido, as iniciativas dos cafeicultores das Matas de Minas em romper com o estigma da baixa qualidade do café da Zona da Mata, que inclui um investimento em superar dificuldades tecnológicas e ambientais, devem ser entendidas em relação a fatores institucionais e à estrutura social do mercado de café local, do que trataremos nos próximos capítulos.

³⁰A partir dos dados do Censo Agropecuário 2006, o CEC fez uma estimativa de que a cafeicultura das Matas gera aproximadamente 235 mil empregos diretos (RUFINO, 2013).

4. Desregulamentação e mudança institucional: burocracias públicas e organizações setoriais na construção da política cafeeira no contexto pós-IBC

4.1. Apresentação

Com a extinção do IBC foi deixada uma lacuna na coordenação do mercado de café. Este espaço foi processualmente ocupado por outros agentes, tanto órgãos da burocracia pública quanto organizações privadas. A mudança nas formas de coordenação da política cafeeira se deu a partir de um esvaziamento dessa política, em um primeiro momento; em seguida, houve um processo de descentralização e de maior abertura dos espaços decisórios com o aumento da participação de organizações privadas. Tais mudanças no ambiente institucional, juntamente com as condições do mercado liberalizado e globalizado, refletiram em incentivos para a constituição de organizações em diversos níveis, nacional, estadual e/ou regional e local, visando a representação política e/ou formas de articulação comercial dos diversos setores da cadeia do café. Neste contexto, ocorreram mudanças nas relações entre burocracias públicas e agentes privados na cadeia do café, o que influenciou as formas de coordenação do mercado e da política cafeeira e as atividades mais diretamente relacionadas ao setor produtivo, principalmente ciência e tecnologia, assistência técnica e extensão rural, crédito e comercialização.

Buscamos nesta pesquisa desenvolver uma interpretação das mudanças que ocorreram no Estado brasileiro desde a extinção do IBC e suas consequências sobre o setor cafeeiro a partir de uma abordagem institucionalista. Nesse sentido, seguimos a orientação teórica geral de Evans (2004) que propõe a investigação das diferentes formas de envolvimento estatal e seus respectivos impactos sobre a economia. Em tal perspectiva, a premissa básica é que “as diferentes formas de intervenção dependem das várias formas que o próprio Estado assume” (EVANS, 2004, p. 37). Logo, cabe investigar as estruturas específicas dos Estados e suas consequências em termos de capacidade de ação e papéis que o mesmo assume junto à sociedade nos processos de desenvolvimento econômico.

Conforme tal orientação, desenvolvemos este capítulo em duas partes. Na primeira, discutimos as mudanças estruturais que afetaram o Estado brasileiro. Tais mudanças tomaram lugar com a extinção do IBC, que marca o início de um processo de reformulação da dimensão institucional do setor do café, caracterizado por uma redefinição das estruturas estatais responsáveis pela política cafeeira, tanto em nível federal quanto estadual, e pela entrada de organizações setoriais em espaços de deliberação dessa política. Na segunda parte

tratamos das consequências de tais mudanças estruturais em termos da capacidade de ação do Estado na efetivação de políticas setoriais para a cafeicultura. Para tanto, analisamos a atuação do Estado, e suas relações com organizações da sociedade, na construção de políticas de sustentação da cafeicultura em três áreas específicas – 1) assistência técnica e extensão rural; 2) ciência e tecnologia e 3) crédito e comercialização – que constituíam o cerne da atuação do IBC. Além destas áreas, consideramos uma política pública específica com incidência sobre a cafeicultura em Minas Gerais: o Certifica Minas Café. Ao tratarmos da reestruturação de tais políticas a partir da redefinição de relações entre Estado e organizações da sociedade, consideramos o caso específico das Matas de Minas, observando os impactos das mudanças institucionais nesta região.

4.2. A intervenção governamental na cafeicultura

4.2.1. O período pré-IBC

Segundo Bacha (1992), no final do século XIX, o Brasil era o café e o café era o Brasil, situação que estaria na origem da política governamental de valorização do produto, que pode ser considerada “o mais importante marco de política econômica continuada da história moderna do Brasil” (BACHA, 1992: 15). O café respondia por cerca de 70% das exportações brasileiras no final do século XIX e permaneceu como o principal produto da pauta de exportações durante boa parte do século XX. Além disso, o café brasileiro tinha uma participação fundamental nas exportações desse produto. Nesse contexto e somando-se as pressões dos cafeicultores, o governo brasileiro passou a executar políticas de valorização do produto, alegando a defesa dos interesses maiores da sociedade brasileira, bem como a necessidade de controle da oferta devido à irregularidade e à sazonalidade da produção e o fato da exportação se concentrar em algumas firmas estrangeiras (RUFINO, 2006: 35).

A política intervencionista sistemática teve início em 1906 por meio do Convênio de Taubaté. Este plano de valorização consistia basicamente na compra de café excedente pelo governo a partir de empréstimos estrangeiros assegurados por um imposto sobre as exportações. Paralelamente, definiu-se uma política cambial que visava desvalorizar a moeda brasileira. Os preços do café permaneceram elevados devido a esta política até 1912, quando experimentaram uma queda e depois nova elevação devido à escassez do produto posteriormente à Primeira Guerra e devido a uma forte geada no Brasil em 1918. Durante a década de 1920, a política de defesa dos preços do café teve continuidade sob a liderança do estado de São Paulo. A partir da década de 1930, a política cafeeira se deslocou para a esfera

federal, o que se consolidou com a criação do Departamento Nacional do Café em 1933. Em face da situação de crise no mercado internacional do café e dos amplos estoques brasileiros, o governo federal instituiu uma política de desestímulo da produção e de destruição de parte dos estoques acumulados, o que perdurou até meados da década de 1940 (RUFINO, 2006: 40).

4.2.2. O IBC

Em 1952 foi criado o Instituto Brasileiro do Café pelo governo federal. Apesar de este órgão ter substituído outros anteriores que cuidavam da política cafeeira, sua criação representou o início da intervenção sistemática do governo na cafeicultura por meio da formulação de um programa político específico para o setor³¹. Com a criação do IBC, o governo manteve a política de defesa dos preços do café brasileiro no mercado internacional que já vinha sendo desenvolvida, mas buscou também atuar de forma direta em todos os segmentos da cadeia produtiva e comercial do café.

O IBC se encarregava de toda a política cafeeira tanto interna quanto externamente. Neste último caso, o órgão representava o país na esfera das relações políticas e econômicas internacionais. Uma década após a criação do IBC, com a assinatura do Primeiro Acordo Internacional do Café, o órgão passou a ter um papel ainda mais importante externamente, já que se responsabilizava pelo cumprimento das cotas destinadas ao Brasil. Assim, o IBC programava medidas internas necessárias ao cumprimento do AIC, as quais se articulavam com a política econômica nacional.

Internamente, as funções do IBC eram a proposição e acompanhamento da política econômica relacionada diretamente ao café. Isso incluía o controle dos preços, o que era feito por meio da definição de preços de garantia e preços mínimos de registro, controle de estoques e das exportações, incluindo a arrecadação da quota de contribuição ou confisco cambial. A política de controle dos preços internos do café é anterior ao próprio IBC e constituiu o cerne da política brasileira de defesa do café durante décadas. Sua existência se justificou pela importância do café para a economia nacional, que foi o principal produto de exportação durante boa parte dos séculos XIX e XX, apesar de ter implicado em altos custos para o governo. Uma das medidas adotadas para o controle dos preços nacionais foi o estabelecimento de preços mínimos de garantia para compra feita diretamente dos produtores.

³¹O órgão que antecedeu imediatamente o IBC foi o DNC (Departamento Nacional do Café), que foi criado pelo decreto 22.452, de 10/2/1933, e extinto pelo decreto-lei 9068, de 15/3/1946.

Esta medida visava oferecer apoio aos produtores contra as oscilações do mercado e constituía importante estímulo à produção, já que em alguns momentos os preços de garantia estiveram acima dos preços do café no mercado internacional. Os preços de registro de vendas estabelecidos para as exportações de café brasileiro, juntamente com o confisco cambial e a política de controle dos estoques, cumpriam o papel de regular o fluxo de café brasileiro para o exterior. Tais medidas conjuntamente influenciavam nos preços internacionais do café e estavam fortemente atreladas à política cambial do país. O confisco cambial foi instituído em 1953 como uma taxa sobre as exportações de café que se inseria no sistema de taxas múltiplas de câmbio instituído pelo Ministério da Fazenda naquela data e visava aumentar as receitas do governo e equilibrar a balança cambial (BACHA, 1992, p. 73).

Além da política econômica cafeeira, o IBC investia em pesquisa aplicada à cafeicultura, desenvolvia assistência técnica aos produtores e orientava e acompanhava a aplicação de crédito agrícola. A inter-relação entre estas três últimas atividades – pesquisa, assistência técnica e crédito – permitiu que o órgão direcionasse a produção cafeeira, definindo onde e como se produzia café no Brasil. Devido ao fato de que pesquisa, extensão e crédito para a cafeicultura dependiam direta ou indiretamente da atuação do IBC e este órgão concentrava o planejamento e direcionamento das políticas nestas áreas, havia uma grande integração entre as atividades governamentais de apoio e sustentação para a cadeia do café. A pesquisa se integrava com a extensão que passava as tecnologias aos produtores que, por sua vez, recebiam crédito via Banco do Brasil, principalmente. Os técnicos do IBC orientavam e fiscalizavam a aplicação do crédito pelos produtores. Além da integração de diversas atividades no IBC, foi fundamental a proximidade que os técnicos do órgão tinham com os produtores para o desempenho da política cafeeira. Tais aspectos são ressaltados em relatos de ex-técnicos:

Pra você ter uma ideia, eu vou falar mais dessa região que é onde eu conheço, eu tenho os dados na cabeça. Então, por exemplo, lá naquela região, nós somos [éramos] 22 funcionários, em cada escritório tinha um ou mais agrônomos, um ou mais técnicos agrícolas, de acordo com a concentração de café naquele município. Então, às vezes você tinha 2 municípios, você tinha um agrônomo, e tinha mais café, e tinha essa coordenação regional. E daí nós começamos a fazer o tripé que eu considero o mais importante do desenvolvimento do café, que foi o aspecto financeiro, a pesquisa e a assistência técnica. Então o que que é, o dinheiro, o IBC colocava o dinheiro, pesquisava e dava assistência técnica. Então isso estava interligado, então o cara tinha que fazer aquilo ali (entrevista realizada com ex-técnico do IBC que atuou em diversas regiões e ex-coordenador da regional de Caratinga, em 09/01/2014).

O entrevistado ressalta, a partir das memórias de sua experiência profissional, que a atuação do instituto junto ao setor produtivo se fez sobre o tripé da pesquisa, assistência técnica e crédito orientado. Esta atuação do IBC junto aos produtores é relatada pelos ex-técnicos como tendo sido caracterizada por um forte ‘direcionismo’, já que o órgão definia as variedades, as técnicas e as áreas para cultivo do café. Isso só foi possível devido à atuação constante dos técnicos de campo junto aos produtores e o controle dos recursos para pesquisa em cafeicultura e para crédito agrícola e assistência técnica.

A forte influência que o instituto exerceu sobre a produção é evidenciada em dois planos aplicados pelo órgão e que foram fundamentais para os rumos que a cafeicultura tomou no país e que influenciaram também o comércio mundial – o Plano de Erradicação de Cafezais (PEC), de 1962 a 1967, e o Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais (PRRC), de 1969 a 1970 – executados pelo Grupo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA), criado dentro da estrutura do instituto para gerenciar as medidas de controle da produção. Por meio do PEC foram oferecidos amplos incentivos, através de créditos subsidiados, pelo governo para que os produtores erradicassem os cafezais de baixa produtividade e para a implantação de novos cultivos. Na década de 1970, ocorreu uma série de elevação dos preços do café no mercado internacional que estimulou a ampliação do parque produtivo em todo o mundo. No Brasil, o IBC programou uma nova política para o setor com o PRRC. Mais uma vez, por meio do IBC, o governo nacional destinou um montante significativo de recursos para a cafeicultura por meio de crédito e financiamento para a ampliação das áreas cultivadas e aumento da produtividade. Esse período é lembrado por um ex-funcionário do IBC em seu relato:

Paralelamente a isso, seria o setor de assistência do qual eu fui chefe da regional aqui de 70 até 76, e nós assistimos a assistência integral mesmo ao produtor, estimulando a plantar café, que no caso tinha saído a erradicação e com a ferrugem era pra acabar com o café no Brasil (sic). Aí através das pesquisas e da assistência as tecnologias foram avançando, tanto é que o polo cafeeiro não só na Zona da Mata, como no Brasil todo, com o Gerca também, houve uma expansão das áreas pioneiras que é o caso do Triângulo Mineiro, do norte de Minas, Rondônia, diversas regiões brasileiras que não produziam café através das pesquisas foram sendo regionalizadas, foram levantadas regiões onde o café se adaptaria. Foi uma expansão fantástica da cafeicultura nacional, e a alta tecnologia, tudo isso graças ao IBC e ao Gerca. As pesquisas eram paralelas junto com o próprio órgão Gerca que coordenava, era assistência técnica integrada com a pesquisa, não só na parte de variedades como de defensivos, tudo que envolvia parte de desenvolvimento da cafeicultura através das pesquisas e era paralelo com a assistência técnica. O IBC acompanhava desde a formação de muda até o plantio, até a colheita, aquilo era perfeito. Eu não sou suspeito pra falar, porque a verdade era essa realmente, na verdade era uma assistência que chamava até de insistência técnica, o produtor recebia toda a orientação

necessária, um por um (sic). Além disso não faltava recurso também para financiar. Tinha tudo, ele que fazia os projetos, acompanhava desde o plantio, aquele financiamento, recebia recurso para plantar café, crédito orientado, recebia a orientação pra fazer aquilo, aquilo era seguido à risca. No mínimo cada produtor recebia, na pior das hipóteses, uma visita a cada dois meses, na pior das hipóteses. Se ele não seguisse rigorosamente aquele projeto que foi feito, o projeto ficava sujeito a ser cancelado, ter que devolver o dinheiro (entrevista com ex-técnico do IBC que atuava na região de Caratinga, realizada em 26/11/13).

Argumentamos que o efetivo controle que o IBC exerceu sobre a produção de café no Brasil durante toda sua existência, evidenciada nos períodos de vigência do PEC e do PRRC, só foi possível devido à interdependência da pesquisa, extensão e crédito, além, é claro, do controle de mercado, dentro do próprio órgão. Esta interdependência se efetivava na prática cotidiana de trabalho dos inúmeros técnicos do órgão que conseguiam estabelecer uma relação muito próxima de acompanhamento dos produtores individualmente.

Em 1989, encerrou-se o último AIC, que não foi renovado, sobretudo, por pressões de países consumidores, como os EUA. A partir de então, o mercado internacional de café passou a funcionar dentro dos parâmetros liberais, extinguindo-se o sistema de cotas e qualquer participação direta dos Estados sobre o comércio.

No âmbito nacional, na década de 1980, em meio a uma forte crise do setor cafeeiro, tomaram espaço críticas às políticas adotadas pelo IBC. Por conseguinte, no final desta década, instalou-se uma forte controvérsia entre aqueles que defendiam a permanência do IBC – dirigentes de cooperativas cafeeiras, antigos técnicos do instituto, produtores descapitalizados, integrantes de autarquias federais ligados à agricultura, etc. –, outros – parte do setor produtivo – que desejavam sua reestruturação, com conseqüente redução da ingerência do governo no setor cafeeiro, com a transferência de algumas de suas atribuições para os governos estaduais e municipais e ainda para a iniciativa privada, e aqueles – alguns produtores mais modernos e o setor exportador – que defendiam seu fechamento e a saída definitiva do Estado deste setor econômico, com a completa liberalização do mercado (ANDRADE, 1994). Em tal contexto de liberalização internacional do mercado de café e de pressões internas do próprio setor cafeeiro sobre o governo, o IBC foi extinto em 1990, conduzindo a uma mudança em que o Estado deixou a coordenação direta do setor e desarticularam-se as políticas públicas para a cafeicultura.

4.3. A estrutura institucional da política cafeeira no pós-IBC

4.3.1. A esfera federal: burocracias públicas e organizações setoriais na constituição do CDPC

A política cafeeira até 1990 se concentrava na esfera federal, especificamente em um órgão. No momento pós-IBC, em primeiro lugar, se estabeleceu um vazio institucional no setor cafeeiro. Havia uma indefinição sobre os rumos da política agrícola e mesmo sobre a reação do mercado na ausência do AIC e do IBC. Algumas das atribuições do órgão foram simplesmente extintas, como no caso da previsão de safra que era feita pela autarquia e o controle do mercado interno e das exportações. No momento subsequente à sua extinção houve uma indefinição quanto a algumas das suas antigas atribuições e quanto às responsabilidades sobre o seu espólio, que incluía os estoques e os recursos do Funcafé, principalmente.

O patrimônio do IBC permaneceu sob responsabilidade da Secretaria de Administração Federal do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento inicialmente³². Este ministério distribuiu parte dos bens do IBC a outras entidades, como cooperativas, centros de pesquisa e fundações (como a recém-criada Fundação Procafé, que abrigou ex-técnicos do IBC). Estes bens, que incluíam imóveis e equipamentos, entre outros, foram distribuídos em geral sob o regime de comodato ou por meio de doação. Permaneceu como uma responsabilidade do governo o controle dos estoques ainda existentes. A responsabilidade de guarda deste patrimônio foi transferida para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) e boa parte de tais estoques foi leiloada em breve período de tempo. Igualmente, a política cafeeira foi oficialmente transferida do IBC para o MICT, onde permaneceu até 1999, juntamente com a gestão do restante dos estoques e dos recursos do Funcafé³³.

Paralelamente ocorreu um processo de abertura e pluralização das esferas de poder, onde ganharam importância atores da sociedade civil e representantes de interesses privados. Neste caso, além da desregulamentação do mercado e do fechamento do IBC, o processo de abertura política pelo qual passou a sociedade brasileira a partir da década de 1980 contribuiu para a organização de grupos de interesse que buscaram se inserir nas esferas decisórias. Algumas destas organizações emergiram ou se fortaleceram no contexto da desregulamentação e passaram a expressar na esfera política os interesses de determinados

³²Lei nº 8029 de 1990.

³³Decreto nº 344 de 1991 e decreto nº 943 de 1993.

grupos econômicos ou setores da cadeia do café – o setor produtivo, a indústria e o segmento da exportação.

Na ausência do IBC para gerir o Funcafé, as organizações de representação de setores da cadeia se organizaram para demandar a participação na gestão de tais recursos junto ao Estado, os quais constituíam seu principal interesse comum. Estas organizações setorialistas, com o apoio de alguns parlamentares, conseguiram levar a debate na Câmara dos Deputados a questão da gestão do Funcafé e foi constituída uma Comissão Especial para este fim. Esta comissão recomendou a criação do Conselho Deliberativo da Política do Café, que foi efetivado em 1996, por meio do Decreto nº 2047 (RUFINO, 2006, p. 84).

O CDPC foi criado, inicialmente, vinculado ao Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo, que então se responsabilizava pela política cafeeira. O conselho era composto pelos seguintes membros, conforme o Decreto nº 2047 de 30 de outubro de 1996³⁴:

- I – O Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo, que o presidirá;
- II – O secretário de Produtos de Base do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo;
- III – O Diretor do Departamento Nacional do Café do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo;
- IV – Um representante do Ministério da Fazenda;
- V – Um representante do Ministério das Relações Exteriores;
- VI – Um representante do Ministério da Agricultura e do Abastecimento;
- VII – Um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- VIII – Dois representantes do Conselho Nacional do Café;
- IX – Um representante da Confederação Nacional da Agricultura
- X – Um representante da Associação Brasileira da Indústria do Café;
- XI – Um representante da Associação Brasileira da Indústria de Café Solúvel;
- XII – Um representante da Federação Brasileira dos Exportadores de Café.

O que se pode perceber na estrutura do CDPC é que se constituiu como um espaço de deliberação ainda sob controle do Estado, que ocupou a maior parte de suas cadeiras. A presidência foi ocupada pelo chefe do ministério de Estado onde foi locada a política cafeeira e a responsabilidade sobre o espólio do IBC, que também ocupava mais duas cadeiras por meio dos representantes da Secretaria de Produtos de Base e do Departamento do Café, pertencentes à estrutura do ministério. As demais cadeiras ocupadas pelo poder público foram assumidas pelos ministérios relacionados ao setor do café – as pastas da Fazenda, Relações Exteriores, Agricultura e Abastecimento e Planejamento e Orçamento. Os demais lugares no CDPC foram ocupados por representantes de organizações ligadas a setores da cadeia do café. Com esta composição, o Estado ainda manteve o controle sobre as instâncias formais de

³⁴Nos anexos do trabalho há um quadro-resumo da legislação consultada.

deliberação da política cafeeira, sendo que o café ainda era considerado um produto estratégico para o Brasil, e, principalmente, sobre os recursos do setor, que constituíam ainda um patrimônio volumoso.

No Decreto nº 2047 foram definidas também as competências e atribuições do CDPC do seguinte modo:

- I – Aprovar o plano de safra para o setor, compreendendo o programa de produção e de exportação de café verde, solúvel, torrado e moído;
- II – Autorizar a realização de programas e projetos de pesquisa agrônômica, mercadológica e de estimativa de safra;
- III – Aprovar, anualmente, a proposta orçamentária referente aos recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafé, criado pelo Decreto-Lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986;
- IV – Regulamentar ações que visem a manutenção do equilíbrio entre a oferta e a demanda do café para exportação e consumo interno;
- V – Estabelecer cooperação técnica e financeira, nacional e internacional, com organismos oficiais ou privados no campo da cafeicultura;
- VI – Aprovar as políticas de estocagem e de administração dos armazéns de café;
- VII – Propor ao Conselho Monetário Nacional o valor da quota de contribuição de que trata o Decreto-Lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986, e a aprovação de agente financeiro para atuar nas operações de financiamento de que trata o Decreto nº 94.874, de 15 de setembro de 1987.

A política cafeeira de modo geral deveria passar a partir de então por este conselho, que se impôs como o foro legítimo de representação dos diversos segmentos da cadeia do café e das decisões políticas concernentes ao setor. A emergência e legitimação do CDPC como a esfera de decisão da política cafeeira em nível nacional devem ser entendidas como um processo político em que determinados setores ganharam força com a desregulamentação e buscaram assumir um papel de liderança na coordenação da cadeia. As organizações do setor privado com assento e voto no CDPC surgiram, em sua maior parte, no contexto de mudanças com a liberalização do mercado de café. Tais organizações representam fundamentalmente o agronegócio, a indústria e os exportadores, os setores que mais se fortaleceram no contexto de desregulamentação. A composição do CDPC, desta forma, representa a nova configuração das relações de poder em torno do café no Brasil, com a emergência de novos agentes na coordenação do setor, mas ainda a permanência do Estado como um importante agente.

A grande questão em disputa no início dos anos 1990 entre os diversos agentes ligados à cafeicultura era o controle do Funcafé, que havia sido constituído a partir dos recursos provenientes da cota de contribuição ou confisco cambial sobre as exportações. O Funcafé constituía um enorme patrimônio do setor cafeeiro no Brasil, estimado em cerca de 17 milhões de sacas de café estocadas em armazéns do governo e cerca de US\$ 1 bilhão logo após

a extinção do IBC. Não era de se espantar, portanto, que sua gestão constituísse a grande preocupação de organizações ligadas ao setor. Esta preocupação em parte foi uma grande motivação para a criação do CDPC, que buscou também preencher o vazio da política cafeeira no país desde o início da década. Uma das principais atribuições do CDPC é, desde então, gerenciar o Funcafé.

A composição do CDPC passou por mudanças devido a alterações na estrutura ministerial. Em 1999, a responsabilidade pela política cafeeira foi transferida do MICT para o Ministério de Agricultura e do Abastecimento (MAA), posteriormente denominado Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Com isso, a presidência do CDPC também passou ao Ministro de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O café constituía o único produto agrícola sob responsabilidade do MICT, o que se relacionava a seu lugar na economia brasileira até a década de 1990, como produto estratégico para o comércio exterior. Com a realocação da política cafeeira no MAPA, esta passou a ser parte da política agrícola mais geral no país, sendo o café tratado a partir de então como mais uma das cadeias de agronegócio brasileiras, que, inclusive, perdera espaço na pauta de exportações nos últimos anos para outros produtos agrícolas, como a soja.

A estrutura do CDPC busca congrega representação dos setores público e privado relacionados à cadeia do café. As organizações de representação de setores da cadeia contavam inicialmente com um representante cada no conselho. Todavia, em 2003, no início do governo Lula, por meio do Decreto nº 4.623, que dispõe sobre o CDPC, foi alterada sua composição, passando a CNA a contar com dois representantes. Tanto a mudança da coordenação geral da política cafeeira do MICT para o MAPA, quanto o aumento da representatividade da CNA no CDPC marcaram o aumento do poder do setor produtivo do café e a emergência de organizações de representação do agronegócio no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 como agentes com poder na esfera política em torno da agricultura no Brasil.

Com relação às mudanças da representação política de setores ligados à agricultura no país na década de 1990 e as mudanças institucionais que as acompanharam, uma dimensão importante é a separação que se processou entre agronegócio e agricultura familiar. Segundo Sallum Jr. (2003 *apud* GRISA, 2012), dois processos alteraram o Estado brasileiro e a ordem social e econômica a partir de meados dos anos 1980: o processo de democratização política e o processo de liberalização econômica. Em nosso trabalho, como já afirmamos, estes dois processos estão relacionados às mudanças institucionais decorrentes da desregulamentação do mercado de café com a extinção do IBC. Com o fim desta autarquia, que centralizava todas as

ações do governo para o café, ocorreu uma descentralização das políticas públicas direcionadas ao setor e uma pluralização das esferas decisórias, com a maior participação da sociedade civil. O processo de florescimento de organizações da sociedade civil levou à constituição de organizações de representação de interesses de setores da cadeia, como os produtores, os exportadores e a indústria, que passaram a ser representados no novo fórum de deliberação e construção da política cafeeira – o CDPC. Entretanto, o setor produtivo que se organizou para a representação no CDPC se identificava à pauta política do agronegócio, representado formalmente pela CNA.

Em outra linha de atuação, os movimentos sociais que se reuniam sob a categoria de agricultura familiar buscaram realizar uma crítica dos modelos produtivos baseados na monocultura e na modernização da agricultura, favorecendo, por outro lado, a diversificação da produção, muitas vezes com um viés agroecológico. Destarte, estes movimentos não pautaram sua atuação na definição de cadeias específicas do setor agropecuário, como o café. Ainda, o café era historicamente associado no Brasil à monocultura de exportação e ao latifúndio e não à agricultura familiar. Com isso, a organização dos movimentos de agricultura familiar se deu em uma linha de atuação distinta do processo de reestruturação das esferas decisórias da política cafeeira e o café não se colocou na pauta política dos movimentos de base ligados à agricultura familiar.

As organizações ligadas à agricultura familiar encontraram expressão política junto ao Estado por uma via específica, que tem como marco inicial o Pronaf, passando pela construção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a estruturação das políticas de comercialização via mercados institucionais – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). O café, por sua vez, dentro da esfera estatal federal, passou à responsabilidade do MAPA e perdeu o status de produto especial para ser tratado como mais uma das cadeias do agronegócio brasileiro sob responsabilidade deste ministério. Porém, as políticas federais para a agricultura familiar têm efeitos importantes para regiões cuja principal produção é o café e que são de predominância de agricultores familiares, como as Matas de Minas. Logo, ainda que não diretamente relacionadas à pauta política da cafeicultura, as mudanças estruturais no Estado brasileiro que estiveram relacionadas à emergência de um novo modelo de governo e um novo tipo de política para um segmento específico de agricultores – os agricultores familiares – são fundamentais para o suporte ao desenvolvimento da cafeicultura nas Matas de Minas, do que trataremos na parte final deste capítulo.

De modo geral, podemos dizer que o governo federal se distanciou da pauta específica do café, o que abriu espaço para que os governos estaduais assumissem responsabilidades junto a este setor. No caso de Minas Gerais, que é o maior produtor nacional, este processo foi particularmente importante. Por outro lado, o governo federal direcionou sua atuação para a agricultura familiar, articulando-a às políticas sociais implementadas a partir do primeiro governo Lula.

No caso das políticas referentes à assistência técnica, crédito e pesquisa, além de outras atividades que constituem suporte para a cafeicultura e que anteriormente eram centralizadas no IBC, atualmente se encontram distribuídas entre as esferas federal, estaduais e municipais e contam também com a participação de organizações da sociedade. Algumas das antigas atribuições do IBC não foram simplesmente extintas com o órgão, mas foram em grande parte assumidas por diferentes agentes, tanto públicos, quanto privados.

Em um primeiro nível da análise das mudanças institucionais decorrentes da extinção do IBC, podemos afirmar que ocorreu uma transferência de competências antes atribuídas àquela autarquia para outros órgãos da burocracia federal e houve uma inserção de organizações da sociedade nos espaços de deliberação. Assim, a burocracia federal, antes responsável por toda a política cafeeira, passou a partir da década de 1990 a atuar conjuntamente com organizações da sociedade, representadas e reunidas no CDPC, na deliberação da política cafeeira em nível nacional. Apoiando-nos no modelo analítico oferecido por Evans (2004), podemos considerar que Estado brasileiro, no que concerne à coordenação da política cafeeira, se aproximou do modelo de “autonomia e parceria”, expresso nas relações entre burocracias estatais e organizações da sociedade, de que trataremos em detalhes no item 4.4 em relação a setores específicos da política cafeeira e dos papéis que neles assume o Estado.

Como procuramos mostrar, o Estado ainda é o agente central na coordenação do setor cafeeiro, o que se expressa em seu controle relativo sobre o próprio CDPC. Mas ao tratar das mudanças estruturais nas burocracias públicas, enfatizamos também que ocorreu um processo de descentralização das esferas decisórias da política cafeeira. Se durante o período de existência do IBC toda a coordenação desta política se situava no nível federal, com sua extinção os governos estaduais aumentam sua participação relativa no setor. No caso de Minas Gerais, que já era o maior estado produtor de café no Brasil no início da década de 1990, este processo de deslocamento de competências entre a esfera federal e a esfera estadual é especialmente importante.

4.3.2. O governo de Minas: o modelo de 'gestão pública gerencial' e seus impactos na definição de uma política cafeeira estadual

Uma das mudanças decorrentes da extinção do IBC foi a descentralização da coordenação da cadeia do café. O estado de Minas Gerais assumiu então certas atribuições que antes se situavam na esfera federal, criou para si novas demandas e passou também a ser muito mais demandado pelos agentes privados da cadeia. Estabeleceu-se assim uma relação mais próxima entre agentes do poder público estadual e representantes dos produtores sobre as novas configurações da política agrícola para a cafeicultura em Minas Gerais.

A primeira medida concreta do governo de Minas para a cadeia do café desde a desregulamentação foi a delimitação das regiões produtoras de café do estado por meio da portaria IMA nº 165 de 1995 que reconhece quatro regiões produtoras no estado – Sul de Minas, Cerrados de Minas, Montanhas de Minas e Jequitinhonha de Minas. A esta portaria seguiram-se outras que visavam alterar limites e denominações de regiões produtoras. O processo de delimitação e reconhecimento das regiões produtoras envolveu uma atribuição normativa do Estado, assumida neste caso pelo IMA, e os interesses de grupos organizados que representam os produtores das regiões envolvidas. Desse modo, os limites e as denominações das regiões produtoras foram sendo revistos na relação e na negociação de interesses e atribuições entre o IMA e representantes dos produtores.

A iniciativa de delimitação das regiões produtoras tinha em vista a emissão de certificados de origem, mas esteve também relacionada ao processo de definição de indicações geográficas na cafeicultura mineira. No caso das indicações geográficas, envolvia um reconhecimento e apropriação da identidade da região pelos próprios produtores e suas organizações. O Cerrado avançou mais rapidamente neste processo, sendo a primeira região a conseguir a indicação de procedência para cafés e mais recentemente conseguindo também a denominação de origem e passando a constituir uma espécie de modelo de ação a ser seguido pelas demais regiões. A região da Serra da Mantiqueira, no Sul de Minas, conseguiu posteriormente o reconhecimento de uma indicação de procedência.

No caso das Matas de Minas, se colocava a necessidade desde a década de 1990, tanto por parte de agentes da burocracia pública, quanto de organizações de produtores, de mudança da denominação Zona da Mata, devido ao apelo negativo que este nome possuía no mercado e a associação que ele evocava com cafés de péssima qualidade (rio zona). A primeira iniciativa formal de alteração da denominação da região veio com a delimitação das regiões produtoras feita pelo estado de Minas, sendo que desde a portaria IMA nº 165 de 1995 a região é

denominada Montanhas de Minas. O termo Matas de Minas foi legitimado com a publicação da portaria IMA nº 437 de 2001 alterando a denominação da região de Montanhas de Minas para Matas de Minas.

Em relação ao processo de certificação das propriedades cafeeiras, o governo de Minas tomou a iniciativa em 1996 com a criação do programa Certiminhas, executado pelo IMA, e que envolvia a certificação de alguns produtos e propriedades produtoras, entre eles o café, por meio do Certicafé. O Certicafé constituiu uma iniciativa isolada, levada adiante pelo IMA, no conjunto da política agrícola do governo de Minas e não encontrou apoio do setor produtivo. O programa não teve continuidade por dificuldades de negociação com grupos representantes do setor produtivo. Havia uma série de impasses entre o governo e organizações do setor que impediram o desenvolvimento do programa. Além do mais, parece que não houve interesse de representantes do setor produtivo na certificação, que na época ainda não era tão conhecida e valorizada no mercado³⁵.

No início dos anos 2000, foi criado um novo programa estruturador do governo, o Agrominas, onde se retornou à discussão sobre certificação do café. Mas esse programa não conseguiu cumprir metas, encontrou dificuldades e não foi adiante. Somente com o Certifica Minas, alguns anos depois, é que a questão da certificação de fato passaria a incorporar uma política pública do governo de Minas de forma efetiva, ainda que a ideia já estivesse em pauta há cerca de uma década. Trataremos especificamente do Certifica Minas adiante, mas antes é importante considerar as mudanças na estrutura do governo estadual e suas consequências sobre a concepção da política agrícola e suas novas relações com o setor produtivo.

A partir de 2003, ocorreu uma grande mudança na estrutura e no modo de ação do governo de Minas com a chegada ao governo de Aécio Neves. Houve uma reformulação de diversos órgãos e políticas, uma reengenharia política. Isso afetou a política agrícola do estado. A política agrícola em Minas fica a cargo da Seapa e é executada por seus órgãos vinculados – IMA, Emater, Fundação Rural Mineira (Ruralminas) e Epamig. Por meio desses órgãos, com exceção da Ruralminas, a secretaria desenvolve políticas para a cadeia do café, especialmente para o setor produtivo. Entre estas atividades, a Seapa atua na definição normativa e legal, na proposição de programas e projetos para a cafeicultura, entre outras atividades. A Emater se encarrega especialmente da assistência técnica, o IMA da fiscalização e auditoria e a Epamig da pesquisa. A Seapa e seus órgãos constituintes passaram por alterações, que também ocorreram na estrutura do estado de Minas como um todo a partir de

³⁵Informações de entrevista realizada com funcionários do IMA, na data de 22 de novembro de 2013. A pedido dos entrevistados foram omitidos nomes de organizações e os motivos específicos dos impasses com o governo.

2003 no contexto da política de Neves conhecida como ‘choque de gestão’. No caso da Seapa, a definição normativa desse processo de mudança institucional foi feita por meio da Resolução 770/2005 que “cria grupo de desenvolvimento estratégico para melhoria do processo de gestão do sistema Seapa, que deverá trabalhar juntamente com equipe da Fundação Dom Cabral, visando integrar as atividades da Seapa com o eixo central das diretrizes do Governo de Minas”³⁶.

As mudanças no governo de Minas se orientaram teoricamente pela crítica ao modelo burocrático tradicional de gestão pública. Nesta visão, há uma pressão sobre o poder público em termos de resultados e de eficiência de alocação de recursos, em que os cidadãos são vistos como clientes dos serviços prestados pelas burocracias. Segundo Bresser-Pereira (1996), um dos principais teóricos desta visão, este modelo de gestão pública que pode ser denominado de “administração pública gerencial” é criado a partir da reforma institucional em decorrência da crise do Estado da década de 1980 e da globalização da economia. No Brasil este modelo de reforma institucional foi proposto no governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995. Os princípios básicos deste novo modelo de gestão pública são

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 18), a reforma do aparelho do Estado, conforme os citados princípios de gestão pública, separa as atividades que são consideradas atribuição do Estado, seja de forma exclusiva ou não, e a produção de bens e serviços para o mercado, que não se incluem entre as atribuições do Estado.

No caso do governo de Minas, observamos a partir do início dos anos 2000 um esforço de reestruturação do estado de modo a tornar a sua estrutura mais enxuta, menos custosa, objetivando maior eficiência. Com isso, não só alguns serviços prestados pelo estado poderiam ser ofertados pelo mercado, como também observamos que, algumas das empresas públicas de direito privado do estado passaram a atuar em setores tipicamente mercantis como forma de ampliar sua captação de receita.

³⁶A Fundação Dom Cabral e a Fundação João Pinheiro foram fundamentais na reengenharia política implementada a partir do governo Aécio Neves, funcionando como ‘cérebros’ desse processo, fornecendo os moldes teóricos, baseados no modelo de ‘gestão pública gerencial’, para a reestruturação do estado e a definição de políticas públicas e formando gestores públicos.

Nesse contexto, a Emater instituiu um programa de demissão voluntária e de reestruturação de seus quadros e adotou outras medidas visando a redução de gastos públicos, como o corte de verbas destinadas à instituição e a busca de novos clientes e fontes de renda para seu funcionamento. No IMA, processo semelhante pôde ser observado, quando o instituto passou a buscar novas atividades e clientes que pudessem garantir parte da verba necessária ao desenvolvimento de suas atividades. Do mesmo modo, a Gerência de Segurança Alimentar e Qualidade passou por alterações e se tornou a Gerência de Certificação, formada por técnicos que passaram a atuar não mais como fiscais agropecuários, que constituía a carreira típica do IMA, mas como auditores em processos de certificação. O IMA obteve a acreditação junto ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) para atuar em procedimentos de certificação, inicialmente em três setores produtivos – o café, a cachaça e os produtos orgânicos. Logo, o órgão se inseriu em uma atividade que era até então domínio das certificadoras privadas e passou a oferecer os serviços de auditoria e certificação no mercado.

A grande mudança no IMA foi uma alteração do modelo de ‘fiscalização’, anteriormente adotado pelo órgão, para o modelo de ‘auditoria’ que passou a desempenhar. Podemos associar o modelo de ‘fiscalização’ ao papel regulador do Estado, enquanto instância normativa e responsável pela prevenção de comportamentos ilegais e práticas oportunistas. Evans (2004, p. 115) considera que mesmo os “Estados minimalistas” desempenham o papel de reguladores, já que todos os Estados formulam regras e tentam fazer com que elas se cumpram. Entretanto, segundo o autor, as estratégias reguladoras ou custodiais do Estado não são suficientes enquanto ferramentas de promoção do desenvolvimento econômico e se associam em geral a uma insuficiência ou debilidade do capital privado. Apesar das reformas do governo Neves terem reduzido o tamanho da estrutura do Estado, não podemos univocamente associá-las à construção de um Estado mínimo, conforme o modelo neoliberal clássico. De outro modo, há no modelo colocado em prática em Minas um forte compromisso com setores importantes da economia do estado, que expressam um capital privado fortalecido, tanto na área industrial quanto agrícola, que confere uma orientação para o desenvolvimento econômico às políticas do estado. O modelo de ‘auditoria’ implementado no IMA expressa esse tipo de relação e compromisso Estado-mercado institucionalizado no governo de Minas naquele contexto.

A gerência de certificação do IMA atua em questões relacionadas à qualidade, rastreabilidade, certificação e segurança alimentar. Sua estrutura é bastante enxuta e seu corpo técnico é constituído por profissionais bastante qualificados. O órgão apresenta grande

sintonia com a tônica do governo de Minas durante a gestão Neves-Anastasia, em termos de eficiência de gestão e avaliação de resultados. Como um funcionário da gerência de certificação do IMA afirma, eles são uma “inteligência no negócio de certificação”. Isso está expresso claramente na seguinte passagem de uma entrevista realizada com a equipe da gerência de certificação do IMA:

P: Certificação é uma pauta importante em mercados, principalmente mercados agrícolas, hoje em dia, vamos dizer, é a questão do momento. E vocês mencionaram o fato de que no caso específico do Certifica Minas Café ele deu uma alavancada foi durante o governo Aécio Neves, durante os anos 2000. Tem alguma relação com a concepção de política desse governo Aécio Neves-Anastasia, de um modo geral? Com essas linhas de governo?
E: Tem, porque o que que aconteceu?! Eles entraram com um novo modelo de gestão pública, tanto é que todos os gestores públicos, algo em torno de 600 gestores públicos foram treinados, acho que foi na Fundação Dom Cabral. Então teve toda uma preparação de gestores públicos. Tem uma escola de empreendedor público na [Fundação] João Pinheiro e são pessoas que estão chegando com uma mente jovem, aberta, com inovação, né, com muita força, teve isso sim. E como ele [Aécio Neves] fez um choque de gestão, quer dizer, mudando a forma de gestão do estado, depois num segundo momento ele fez uma gestão para resultados. Então o que que aconteceu? Qual o resultado mais viável e mais simpático de você fazer? Há o choque de gestão de resultados pra coisa mais positiva pra sociedade. Por exemplo, no ambiente IMA, você falar que está fiscalizando, claro que ia eliminar alimentos contaminados, alimentos sem inspeção, e tal, isso tudo também é muito bom pra sociedade, porque evita algum tipo de contaminação. Mas então, esse choque de gestão ele trouxe esse ambiente, inclusive a minha gerência de certificação foi obrigada a fazer um acordo de resultado com o próprio estado, era coisa de 3 anos atrás, esse ano não precisou mais. Mas nos últimos três anos aí nós tivemos que fazer um acordo com o estado sobre os resultados nosso no ambiente de certificação. Isso foi positivo. E é um foco diferente também, porque, por exemplo, o governo criou dentro da instituição IMA uma gerência de certificação, foi também no governo Aécio que aconteceu esse fato. Isso estava mudando o foco de atitude da instituição, porque é uma instituição eminentemente fiscal, tanto é que os nossos cargos aqui são fiscais agropecuários. Então, você sair de uma estrutura eminentemente fiscal e partir para uma estrutura de gerência e certificação que é auditoria, e a gente sempre fala que auditor é diferente de fiscal, eu sempre falo isso. Se fiscal nosso, se ele for numa propriedade, ele penaliza, multa, dá uma sanção e vira as costas e vai embora. O auditor não, aquele mesmo problema que eu vi como fiscal, se eu ver como auditor eu vejo como não conformidade, peço pra ele corrigir, dou um tempo pra ele fazer a correção e volto para ver se ele corrigiu. O nosso entendimento hoje é que auditar é mais eficiente que fiscalizar (entrevista realizada com gerente de certificação do IMA, em 23/11/2013).

Na passagem transcrita, o gerente de certificação responde a um questionamento sobre as mudanças no IMA e sua atuação no Certifica Minas no contexto das mudanças mais amplas no governo do estado desde o início dos anos 2000. Como podemos perceber, a alteração se faz em consonância com o princípio de gestão por resultados, típico do modelo de

‘administração pública gerencial’ colocado em prática pelo governo de Minas. A mudança que se processou no IMA, portanto, demonstra a elevação no nível de especialização da burocracia estadual atuante no setor cafeeiro. A mudança de sua atuação do modelo de fiscalização para o modelo de auditoria expressa claramente uma transição do papel regulador ou “custódio” do Estado para um papel mais próximo do modelo de “pastoreio” proposto por Evans (2004); onde as burocracias públicas atuam em parceria com os setores da sociedade na promoção do capital privado e nos processos de desenvolvimento econômico, o que depende da própria estrutura interna das burocracias e de sua capacidade de atuação junto à sociedade. Ou seja, trata-se de uma burocracia com elevado nível de profissionalização e insulamento, mas também com compromissos assumidos com a sociedade e que apresenta uma permeabilidade a suas demandas, o que pode ser expresso na ideia de “autonomia e parceria” proposta por Evans (2004). No caso da Emater, podemos observar efeitos semelhantes na constituição de um corpo técnico que atua no programa Certifica Minas. Este corpo técnico representa uma burocracia com nível mais elevado de especialização e qualificação, de que trataremos com mais detalhes no próximo tópico.

O importante a salientar neste ponto da análise é que o nível de profissionalização e especialização das burocracias estaduais é um dado importante e que reflete sobre as capacidades de ação do governo do estado de Minas na construção da política cafeeira. Aliás, é importante destacar que, tal como na esfera federal, também no nível estadual as organizações da sociedade e de interesses setoriais passaram a participar diretamente dos espaços de deliberação da política cafeeira.

Nesse contexto, criaram-se estruturas consultivas e deliberativas para formulação da política agrícola do estado, contando com a participação de organizações de representação de interesses econômicos. Em 2003 foi criado o Conselho Estadual de Política Agrícola (Cepa), a partir da alteração da Lei nº 11.405, de 28 de janeiro de 1994. Em sua nova formulação, passava a contar com participação de órgãos do governo do estado, instituições de ensino da esfera federal, bem como de organizações da sociedade e representantes dos principais segmentos do agronegócio do estado, tendo como presidente o secretário de estado de agricultura. As atribuições do Cepa são as seguintes, concernentes à formulação da política agrícola do estado, de modo geral:

- I – Propor medidas de desenvolvimento rural, bem como acompanhar e avaliar a sua implementação;
- II – Deliberar sobre propostas, planos e programas destinados a estimular o desenvolvimento econômico e social do setor;

III – Analisar e aprovar os programas de aplicação dos recursos e os relatórios do Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural, como previsto no artigo 87, § 3º, da Lei nº 11.405/94;

VI – Atuar na viabilização da obtenção de recursos internos e externos destinados aos planos, programas e projetos do setor;

V – Definir prioridades a serem estabelecidas nos planos anual e plurianual de política agrícola;

VI – Definir políticas estaduais de pesquisa, de assistência técnica e extensão rural, de fomento à produção agropecuária e de defesa sanitária animal e vegetal;

VII – Manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola;

VIII – Supervisionar e controlar a execução da política agrícola especialmente quanto ao cumprimento de seus objetivos e à adequada utilização de recursos;

IX – Articular-se com o Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA e com o Conselho do Agronegócio – CONSAGRO -, vinculados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

X – Articular-se com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e com o seu correspondente no Estado de Minas Gerais;

XI – Decidir sobre proposta de ajustamento ou alteração da política agrícola e do agronegócio do Estado;

XII – Observar o cumprimento dos princípios e objetivos previstos nesta Lei;

XIII – Elaborar e aprovar o seu Regimento Interno;

XIV – Estimular a criação de Conselhos Municipais de Agricultura;

XV – Articular-se com os Conselhos Municipais de Agricultura com vistas à implementação de programas destinados a estimular o desenvolvimento do meio rural.

A composição do Cepa, conforme a última versão de seu regimento interno de 2009 é a seguinte:

I – O Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que será seu Presidente;

II – O Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos de Reforma Agrária;

III – O Secretário de Estado Extraordinário para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas;

IV – O Presidente da Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;

V – O Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que será o seu Secretário Executivo;

VI – O Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;

VII – O Secretário Adjunto da Secretaria de Estado da Fazenda;

VIII – O Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior;

IX – O Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

X – O Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico;

- XI – O Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER/MG;
- XII – O Presidente da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG;
- XIII – O Diretor Geral do Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA;
- XIV – O Presidente da Fundação Rural Mineira - RURALMINAS;
- XV – O Presidente das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. CEASAMINAS;
- XVI – O Presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais - FAEMG;
- XVII – O Presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG;
- XVIII – O Presidente do Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais – OCEMG;
- XIX – O Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG;
- XX – O Presidente da Sociedade Mineira de Agricultura-SMA;
- XXI – O Presidente da Sociedade Mineira de Engenheiros Agrônomos - SMEA;
- XXII – O Presidente da Sociedade Mineira de Médicos Veterinários - SMMV;
- XXIII – O Superintendente da Superintendência Federal de Agricultura do Estado de Minas Gerais - SFA/MG;
- XXIV – O Presidente da Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros das CEASAS do Estado de Minas Gerais - APHCCEMG;
- XXV – 1 (um) representante do Fórum das Instituições Públicas de Ensino Superior de Minas Gerais - IPES;
- XXVI – O Presidente da Associação dos Frigoríficos de Minas Gerais, Espírito Santo e Distrito Federal - AFRIG;
- XXVII – O Presidente do Sindicato das Indústrias de Laticínios e Produtos Derivados no Estado de Minas Gerais – SILEMG.

De forma semelhante ao CDPC na esfera federal, o Cepa é um espaço deliberativo onde o governo ocupa a presidência e a maior parte das cadeiras, sendo as demais ocupadas por representantes das principais organizações setoriais vinculadas ao café. Ainda que a estrutura de decisão da política agrícola tenha sido descentralizada e passado a contar com participação de organizações da sociedade desde a desregulamentação, o Estado ainda é o agente central na coordenação dessa política, tanto em nível federal quanto estadual.

Pela composição do Cepa percebemos sua estrutura bastante ampliada, que procura reunir diferentes agentes relacionados à política agrícola no estado. O Cepa contava em 2014 com cerca de 400 membros distribuídos em 18 câmaras técnicas setoriais e temáticas. Conforme relato de alguns agentes das Matas de Minas que participaram das reuniões deste conselho, as discussões que se dão em seu âmbito são amplas e pouco efetivas, até por sua estrutura inchada. Dessa forma, este espaço acabaria por cumprir uma função de legitimar a política agrícola do estado que fica a cargo da Seapa, mais que efetivamente construí-la a partir dos grupos organizados da sociedade. Provavelmente confirmando os problemas que o

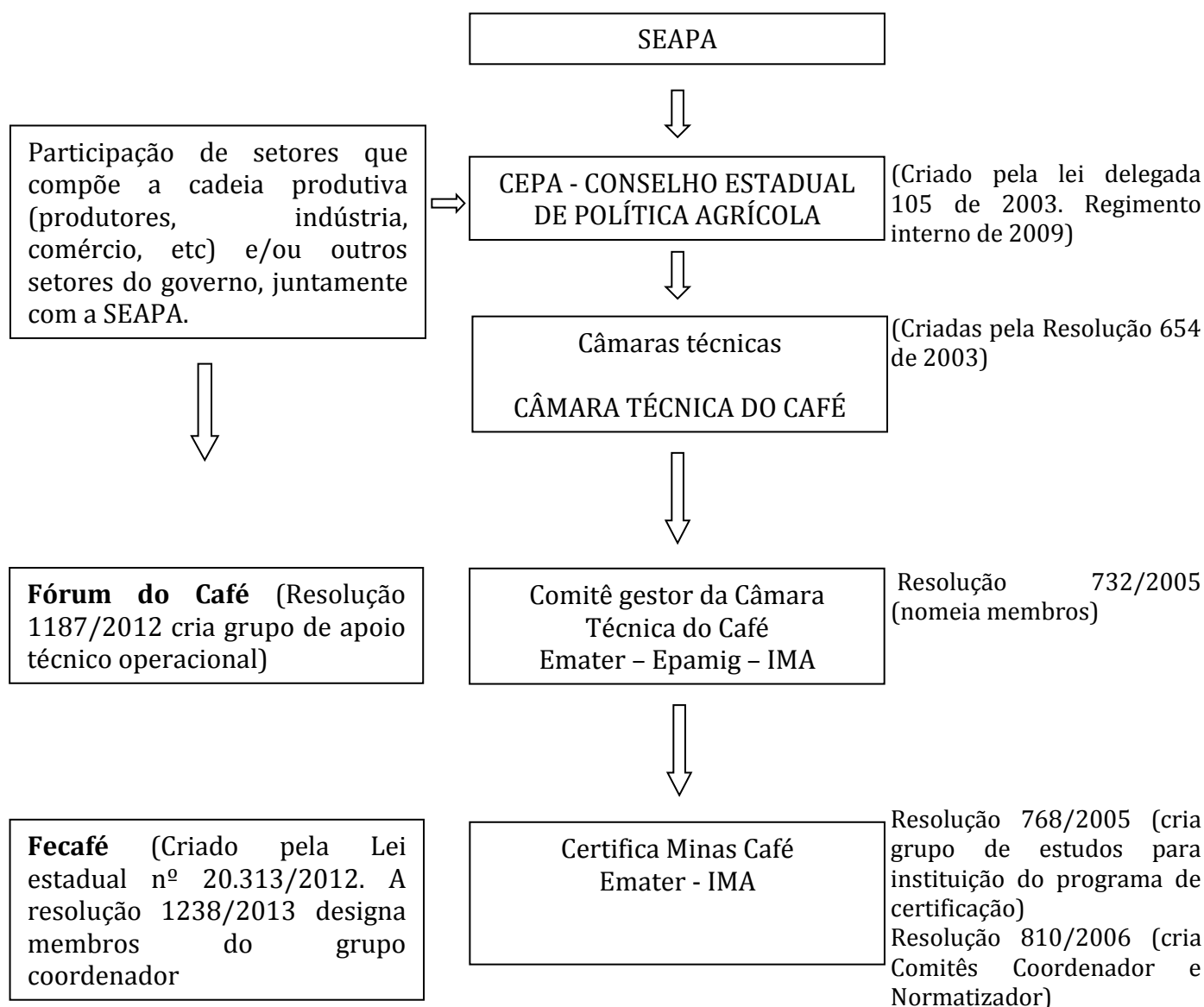
Cepa encontrava em sua estrutura e funcionamento, o conselho passava por um processo de revisão de formato e finalidades, cujos resultados deveriam ser apresentados até o final de 2014³⁷.

Para auxiliar no processo deliberativo do Cepa foram criadas câmaras técnicas e fóruns consultivos. No caso específico do café, foram criadas a Câmara Técnica do Café e o Fórum do Café, cujos membros são indicados pelas organizações participantes do Cepa e cuja área de atuação seja pertinente à cadeia do café. O Fórum do Café é a instância política, que conta com participação de organizações de representação de interesse na cafeicultura, como a Faemg, Fetaemg, Fiemg, Ocemg, etc. A Câmara Técnica é o órgão onde possuem maior influência as organizações técnicas do governo do estado: Epamig, Emater e IMA. O modelo de conselhos deliberativos busca trazer os agentes interessados para dentro da construção da política agrícola, procurando acolher suas demandas, bem como conseguir uma base de sustentação social para o desenvolvimento das políticas do estado.

A estrutura em que se constrói a política agrícola do estado passa então a ser a seguinte, onde destacamos aqueles órgãos que atuam em questões relativas à cadeia do café:

³⁷Informações sobre o Cepa disponíveis em <http://www.agricultura.mg.gov.br>. Acesso em 15/01/2015. Não foram disponibilizados os resultados do processo de revisão em 2014. Haverá, provavelmente, outro processo de revisão com a mudança de governo em 2015 e a criação de uma nova secretaria, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário. Quanto aos relatos sobre as reuniões do Cepa foram preservadas as identidades dos entrevistados a seu pedido.

Estrutura organizacional da política cafeeira estadual



Ressaltamos que, no contexto estudado, as organizações setoriais se relacionam com as burocracias públicas, seja pressionando o governo do estado para a implementação de políticas conforme seus interesses, seja participando dos fóruns consultivos e deliberativos que são criados na estrutura institucional de construção da política cafeeira. Além dessas formas de relação, a participação de organizações setoriais no processo de mudança institucional e na construção da política cafeeira se dá a partir da influência de representantes do setor produtivo ou de pessoas com ele comprometidas dentro da própria estrutura do estado, na medida em alguns desses indivíduos ocuparam cargos durante o governo Neves-Anastasia. Parte da base de sustentação de tais governos encontrava-se no agronegócio e na

indústria do estado, de onde emergiram alguns representantes que ocuparam cargos importantes na estrutura institucional responsável pela política cafeeira em Minas.

Segundo Bates (1989), a relação entre os interesses econômicos e as burocracias públicas não pode ser analisada simplesmente a partir de uma perspectiva de *lobby* ou controle do aparato do Estado pelos grandes interesses econômicos. De outro modo, o economista propõe que os interesses econômicos necessitam de uma estrutura institucional para que possam se organizar e se expressar politicamente. Há uma complexa relação entre grupos econômicos e setores da burocracia pública que competem e cooperam, o que conduz muitas vezes a mudanças institucionais. Certos interesses econômicos com poder buscam mudar a regulação do Estado para que se conforme a seus interesses, mas têm de lidar com a própria inércia institucional e o fato de que os políticos muitas vezes possuem outros interesses, de ordem eminentemente política, buscando poder conforme as condições institucionais. Certos interesses econômicos podem levar a mudanças nas instituições que, uma vez existentes, podem beneficiar estes ou outros interesses. Portanto, economia e política interagem gerando os processos de mudança, mas o processo de mudança segue os constrangimentos institucionais iniciais, conforme um modelo de *path dependence*.

No caso da política cafeeira em Minas, observamos esta inter-relação entre a dimensão política e institucional e a organização e expressão política de interesses econômicos no contexto referido, dos governos Neves-Anastasia. Em 2004, assumiu a secretaria de agricultura do estado Silas Brasileiro, natural de Patrocínio, um dos principais municípios produtores de café no estado, sendo ele próprio também produtor de café e uma importante liderança política do setor cafeeiro no país, tendo ocupado ou vindo a ocupar posteriormente cargos legislativos e de representação setorial também na esfera federal. Durante sua gestão na Seapa, foram criados os Centros de Excelência do Café, sendo três centros localizados no Sul de Minas, no Cerrado e nas Matas de Minas; o Centro de Inteligência do Café (CIC), situado no Sul de Minas; e o Certifica Minas Café, entre uma série de medidas e alterações institucionais que beneficiaram o setor produtivo, no contexto das mudanças que já vinham sendo levadas adiante neste governo. Em 2005 foi criada também uma assessoria especial para o café, entre outras assessorias para setores estratégicos da economia mineira. A assessoria especial se encarrega da realização de levantamentos em parceria com outros órgãos e proposição de programas e gestão de projetos de competência da Seapa na sua área de atuação.

Conforme, os representantes da cadeia produtiva do café encontraram um ambiente bastante favorável para apresentar suas demandas. Enquanto isso, os burocratas defensores da

cafeicultura encontraram maior apoio do setor produtivo para sustentar e levar adiante seus projetos. A principal proposta para a cafeicultura apresentada até então pelo governo de Minas, o projeto de certificação das propriedades do estado, retornou encontrando apoio tanto da burocracia pública quanto dos representantes dos produtores. A ideia de certificação encontrava melhor aceitação entre os produtores e suas organizações à medida que certificações privadas se difundiam e se tornavam mais conhecidas no país.

O que observamos no estado Minas neste contexto foi o fortalecimento do setor produtivo cafeeiro que, diante do afrouxamento do controle por parte do governo federal, passou a cobrar e demandar atendimento a seus interesses por parte do governo do estado. Por outro lado, o próprio governo do estado apresentou, por exemplo, a proposta de certificação para o café, dependendo para sua efetivação da construção de uma coalizão de interesses com representantes do setor produtivo, que se efetivou nos fóruns consultivos e deliberativos criados durante o governo Neves. Mas a própria iniciativa pública também deve ser entendida devido à participação dentro do governo de indivíduos comprometidos com o setor produtivo cafeeiro, alguns deles também produtores e/ou atuantes na esfera política em torno do café há algum tempo, por exemplo o ex-secretário Silas Brasileiro. Estes indivíduos muitas vezes faziam a articulação da esfera política em torno do café no nível estadual e no nível federal, o que ajudou a fortalecer o estado também no nível nacional, tornando Minas além de maior produtor de café no país, também um estado poderoso na esfera política em torno do café, elegendo deputados federais comprometidos com o setor, tendo membros na representação do CDPC e no próprio governo.

O governo de Minas criou ainda o Fecafé por meio da Lei estadual nº 20.313, de 27 de julho de 2012. O objetivo deste Fundo é criar condições para o financiamento da cafeicultura no estado. Até 2013 ainda não tinham sido liberados financiamentos via Fecafé³⁸. Um enfoque das atividades e projetos desenvolvidos pela Seapa até 2014 consistiu em modernizar e tornar mais competitiva a cafeicultura mineira. O fundo se mostra condizente ao novo modelo de política cafeeira do estado de Minas, que privilegia a modernização da cafeicultura e a eficiência econômica. Logo, o Fecafé prevê destinar boa parte de seus recursos para investimento e não custeio, visando permitir aos produtores investir em tecnologia e modernizar sua produção e melhorar suas condições de comercialização. Do mesmo modo, o Certifica Minas tem como objetivo melhorar a gestão da propriedade cafeeira, tornando-a

³⁸Em entrevista com o assessor especial para a cafeicultura da SEAPA foi relatado que o atraso na liberação de recursos via Fecafé era devido à indisponibilidade de recursos em função dos cortes feitos pelo governo do estado no orçamento da Seapa. Os recursos do Fecafé seriam oriundos apenas do orçamento público, diferentemente do Funcafé, que se originou da cota de contribuição paga pelos próprios cafeicultores.

mais eficiente e competitiva, permitindo também, indiretamente, o acesso a mercados por meio da certificação. Destarte, como nos relatou o assessor especial para a cafeicultura da Seapa em uma entrevista, ‘a filosofia’ do Fecafé e do Certifica Minas são mais ou menos a mesma – a modernização da cafeicultura via investimento em tecnologia e controle financeiro para gerar eficiência e melhorar a qualidade. Com relação à promoção da qualidade, o governo do estado promove também um concurso estadual de qualidade, sob responsabilidade da Emater, que seleciona amostras de produtores de todas as regiões do estado que são avaliadas e identificados os melhores cafés para premiação. Conforme esta mesma ‘filosofia’, o governo do estado promoveu também em 2013 a Semana Internacional do Café, em parceria com a OIC, em que foi gasta a maior parte do orçamento da secretaria para aquele ano. A destinação de orçamento pelo governo se deu como um investimento em marketing do café. Sob a rubrica ‘melhoria da qualidade e competitividade do café’ foram realizadas despesas no total de R\$ 1.750.651,49 no ano de 2013. Deste valor, provavelmente grande parte se deve à realização da Semana Internacional do Café, que segundo o então assessor especial para a cafeicultura da Seapa demandou um aporte de recursos volumoso do governo do estado, além do apoio e contrapartida orçamentária do setor privado³⁹.

A partir da análise que apresentamos, podemos concluir que após a extinção do IBC, e mais especificamente a partir dos anos 2000, a burocracia estadual tornou-se bastante enxuta e assumiu um papel de “pastoreio” do setor cafeeiro. Minas Gerais que já era o maior estado produtor no país, conseguiu manter e consolidar sua liderança na produção nacional de café. No caso específico das Matas de Minas, este período coincide com uma fase de importantes mudanças, marcadas por relevantes avanços tecnológicos e melhoria da qualidade do café produzido e comercializado. É importante destacar, contudo, que em parte os processos de inovação e as mudanças na governança do setor cafeeiro mineiro foram iniciados e liderados pelos próprios produtores e suas organizações. Não podemos, portanto, atribuir todas as mudanças posteriores a 1990 ao processo de reestruturação das burocracias públicas. Trata-se de outro modo, como temos procurado demonstrar na análise, essencialmente de um processo de mudança nas relações entre burocracias estatais e organizações de produtores. Este processo, por sua vez, depende das mudanças internas às burocracias tanto quanto das ações dos próprios produtores e de suas organizações.

³⁹Não foi informado pela Seapa qual seria essa contrapartida da iniciativa privada e estes valores não constam, obviamente, no orçamento do estado.

4.3.3. O nível local: os processos de formação de organizações de produtores nas Matas de Minas

Com a desregulamentação ocorreu uma abertura do processo decisório para as organizações privadas e uma descentralização das políticas públicas para a cafeicultura. Com isso, há em tese mais espaço para a participação dos cafeicultores, representados por suas organizações, nas decisões que influenciam em sua atividade. Pode-se assim dizer que o processo de abertura política e de mudanças na sociedade civil, com maior permeabilidade do Estado e a constituição de espaços de participação e deliberação juntamente com as burocracias públicas, criou incentivos para a formação de organizações de representação política dos produtores. Assistiu-se então a partir de 1990 a uma proliferação destas organizações nas diversas regiões do país.

De todo modo, as pressões e incertezas do mercado globalizado criam estímulos para que os produtores busquem formas de articulação comercial, que se dá principalmente por meio das cooperativas de produção. As cooperativas já existiam e são muito importantes no mercado de café desde a época do IBC em muitas regiões produtoras. Apesar disso, surgem no presente contexto novas organizações inclusive em regiões onde não havia uma tradição de organização cooperativa, como é o caso das Matas de Minas. Há também um florescimento do cooperativismo de crédito, principalmente após a criação do Pronaf. As cooperativas de crédito passam a ser importantes agentes financeiros no nível local e atuam muitas vezes conjuntamente com as cooperativas de produtores e associações nos processos de fortalecimento das organizações e de desenvolvimento local.

O ambiente institucional, constituído por regras e condicionantes mais gerais em uma sociedade, como a esfera legal e o Estado, influencia no desenvolvimento das organizações. Se as organizações de produtores estão abarcadas por um ambiente institucional comum, constituído no processo de desregulamentação mercantil com a saída do Estado de certas funções e uma abertura dos espaços decisórios para a sociedade civil, também se definem por uma pluralidade de situações histórico-culturais distintas, que podem auxiliar a compreender as suas diferenças no nível local. Aliás, o nível local das organizações é também o nível da ação coletiva, onde a existência, a forma e o funcionamento de cada organização depende de sua história, de sua trajetória, do processo interno que levou à sua emergência e que define sua atuação.

As formas de organização dos produtores são distintas por região produtora. No Cerrado, os produtores se organizam e representam principalmente por meio de associações

de abrangência municipal que se congregam na Federação das Associações dos Cafeicultores do Cerrado. Esta organização representa os cafeicultores, atua na comercialização interna e exportação do ‘Café do Cerrado’ e é responsável legal pela Denominação de Origem da região. No Sul de Minas, há uma presença maciça de cooperativas de produtores de café, que se encarregam de boa parte da comercialização, além de outras atividades relacionadas à produção e à representação dos produtores.

Nas Matas de Minas, por sua vez, há poucas cooperativas e associações. As formas de organização dos produtores são ainda incipientes, encontrando-se, por outro lado, dispersão e baixo nível de capital social. Há ainda um histórico de algumas cooperativas que foram fechadas por má administração, fraudes, entre outros fatores, o que ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, principalmente; lesando muitos produtores e gerando desconfiança em relação às atuais organizações. As Matas de Minas têm vivido atualmente um momento de florescimento de organizações, principalmente associações e cooperativas de produção e crédito, a despeito de seu histórico de baixo nível associativista e de insucesso de organizações. Contudo, o nível organizacional desta região ainda está aquém das demais áreas produtoras e as organizações atuantes hoje são recentes e dificilmente poderíamos avaliar seu nível de estabilidade e as possibilidades de sucesso⁴⁰.

As cooperativas fundadas nas Matas de Minas nas décadas de 1970 e 1980 contextualizavam-se em um momento em que a produção encontrava estímulos e que o próprio cooperativismo era incentivado pelo IBC. Porém, entre as cooperativas que surgiram naquele contexto na região, quase todas foram fechadas, o que pode ser explicado, ao menos parcialmente, pelas dificuldades históricas de organização dos agricultores da região. Além do mais, a estrutura do mercado local, com forte presença de intermediários, que em muitos casos não recolhem devidamente suas obrigações fiscais, cria um ambiente de concorrência desigual para as cooperativas, dificultando sua sobrevivência⁴¹. As únicas duas cooperativas fundadas naquele contexto que permanecem atuantes são a Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Lajinha (Coocafé) e a Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Caratinga (Coopercafé).

⁴⁰Apresentamos nos anexos um breve histórico das principais cooperativas e associações da cafeicultura das Matas de Minas.

⁴¹A persistência dos intermediários como figuras centrais do mercado local nas Matas provavelmente se relaciona com as dificuldades de organização dos produtores e a deficiência de cooperativas. No entanto, não temos pretensões de explicar porque as cooperativas não dão certo nas Matas de Minas, mas descrever e analisar as estruturas atuais do mercado local. Com relação ao insucesso das cooperativas, é provável que esteja relacionado à constituição histórica da cafeicultura da região e a processos do tipo *path dependence*, mas, para tratar em profundidade desta questão, seria necessária uma pesquisa histórica cuidadosa.

Em um contexto distinto, no momento pós-liberalização, surgiram novas organizações. A partir da década de 1990, houve um processo de constituição de associações de produtores nas Matas de Minas. Mais recentemente, a partir dos anos 2005, aproximadamente, surgiram algumas cooperativas na região. Em geral elas foram criadas onde os produtores buscaram formas de comercialização alternativas aos intermediários locais, para poder acessar diretamente o mercado externo ou para viabilizar a comercialização de cafés especiais.

As associações e cooperativas podem ser distinguidas primeiramente por suas funções na cadeia do café. Enquanto as cooperativas são entidades mercantis que atuam na comercialização de café entre outros produtos agropecuários, as associações são criadas essencialmente como organizações políticas, visando a representação de seus membros na esfera política, a interlocução com o Estado, a participação em políticas e o acesso a serviços públicos, entre outras atribuições similares. Esta distinção entre cooperativas e associações em termos de suas atribuições é apenas formal. Algumas cooperativas cumprem um papel importante de organização e representação de produtores na esfera política, não sendo meros agentes de comercialização de café ou não tendo como único objetivo atuar na comercialização de café. As associações seriam organizações de representação política dos produtores, mas muitas acabam por resumir suas atribuições a questões pontuais, como a compra coletiva de insumos, sendo o engajamento dos produtores muito baixo. Em alguns casos, as associações são vistas por muitos produtores como um ambiente de aprendizado ou de ganhos imediatos. Assim, estes produtores entram para as associações para obter ganhos, como descontos na compra de adubos ou para aprender novas técnicas de produção, deixando a associação quando não há benefícios imediatos e não estando dispostos a arcar com os custos da ação coletiva. Nestes casos, a vida destas associações tende a ser curta.

Procuramos identificar alguns processos que ocorrem nas Matas de Minas nas últimas décadas e que têm levado à emergência de associações e/ou de cooperativas. Em geral, tanto cooperativas quanto associações surgem de uma base comum, de um mesmo meio social ou das mesmas fontes de capital social que se constituem nos processos de organização de produtores. Portanto, é bastante frequente que em municípios onde há uma organização de produtores, como uma associação ou sindicato, possa emergir uma cooperativa.

O primeiro processo que identificamos que levou à emergência de organizações de produtores é aquele que teve origem na atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Este levou inicialmente à formação dos sindicatos de trabalhadores rurais o que, em alguns municípios, contribuiu para a constituição, posteriormente, de associações de agricultores familiares e/ou cooperativas. Em alguns municípios há atualmente uma proximidade muito

grande entre diferentes organizações, como sindicatos, cooperativas e associações, de modo que os próprios membros e dirigentes tem dificuldades em distinguir atribuições de cada uma delas. Em geral, há também uma aproximação destas organizações com movimentos sociais e organizações da sociedade civil que promovem a agricultura orgânica e agroecológica e a economia solidária. Observamos este tipo de processo em alguns municípios das Matas de Minas, como Manhuaçu, Espera Feliz, Araponga e Divino. Há nestes municípios uma sinergia entre sindicatos de trabalhadores, cooperativas de crédito, cooperativas de produtores, associações de agricultores familiares, organizações da sociedade civil, entre outros agentes que propiciam o desenvolvimento local. Essas organizações, por sua vez, dependem também de apoios e incentivos do poder público, articulando-se principalmente às políticas de crédito e comercialização destinadas à agricultura familiar, de que trataremos adiante neste capítulo.

Em alguns destes municípios, como Espera Feliz, Divino e Araponga, houve um processo de organização de agricultores familiares por influência das CEBs e influência posterior do Centro de Tecnologias Alternativas (CTA) no desenvolvimento da agricultura agroecológica. No entanto, muitos produtores abandonaram a produção agroecológica e, principalmente, a orgânica. Em Manhuaçu, há uma cooperativa – a Coopol – que emergiu de processo semelhante a partir da atuação das CEBs. Atualmente, por meio das associações de produtores ou cooperativas, os agricultores têm conseguido acessar programas institucionais como o PAA e o Pnae, além de outras alternativas de comercialização, como os ‘mercadinhos’ locais e feiras livres.

Outro processo de emergência de organizações que identificamos é caracterizado pela formação de associações ou cooperativas fundadas por produtores que buscam soluções para questões específicas, principalmente buscar novos canais de comercialização e obter vantagens na compra de insumos agrícolas. É o caso das cooperativas de Ervália e Canaã, criadas recentemente (a partir de 2010). Estas cooperativas de produtores em geral foram criadas para possibilitar uma forma de comercialização alternativa ao mercado local e buscam reunir produtores para facilitar sua produção, seja pela compra conjunta de insumos, uso comum de infraestrutura, etc.

Identificamos ainda outro processo que levou e tem levado à emergência de organizações e que se refere à crescente demanda por cafés especiais. Neste caso, constituíram-se algumas associações que reúnem produtores com perfil comum e em geral trabalham para o aperfeiçoamento da qualidade, para a busca de canais de comercialização específicos e para o aprendizado e para a troca de informações sobre cafés especiais. A principal associação com este perfil nas Matas de Minas é a *Specialty Coffee Association of*

Minas Gerais (SCAMG), fundada em 2001. Outras organizações que se aproximam deste perfil foram fundadas na região do município de Araponga, reconhecidamente uma região propícia à produção de cafés especiais, mas todas foram fechadas ou se tornaram inativas. A ACARC do município de Caratinga também parece ter sido criada reunindo produtores com perfil semelhante, mas atualmente encontra dificuldades em se manter ativa. Todas estas associações não realizam comercialização, mas funcionam muitas vezes como um espaço de troca de informações entre os associados. Além das mencionadas, poucos produtores da região das Matas de Minas são também membros da principal associação de cafés especiais no Brasil, a BSCA. Além das associações, os produtores mais modernos da região e os produtores de cafés especiais se conhecem, muitos são amigos e ex-colegas de faculdade (muitos ex-alunos de agronomia da UFV), e em geral trocam informações sobre produção e comercialização entre si.

No atual contexto do mercado de café, há uma valorização das origens produtoras que tende a reforçar os processos de construção de identidades coletivas referenciadas a uma área e/ou a um grupo de produtores. Há uma forte tendência de formação de organizações de representação de produtores vinculados a determinado território, e em alguns casos visando o reconhecimento de indicações geográficas. Este processo de organizacional territorial vem fortemente articulado ao processo de construção de cafés especiais, na busca de inserção do produto regional em nichos de mercado que pagam preços superiores pelos cafés diferenciados. Nas Matas de Minas, este tipo de processo levou à constituição do Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas, em 2012. Este conselho tem buscado criar mecanismos de sinergia entre as organizações locais, uma maior articulação destas organizações com o poder público e criar uma nova imagem da região, associada a uma produção sustentável de cafés de qualidade. Atualmente, o grupo de organizações de produtores reunido no Conselho busca levar adiante um projeto de criação de uma indicação geográfica para os cafés das Matas de Minas.

Os processos que identificamos são aqueles que pudemos observar e que apresentam maior generalidade nas Matas de Minas. Contudo, não pretendemos que eles representem todos os casos na região estudada. Um caso um tanto quanto distinto é o do Centro Comunitário da Conceição, uma comunidade rural do município de Carangola. Esta organização não se enquadraria bem em qualquer dos tipos mencionados, mas tem se relacionado cada vez mais ao processo de diferenciação do café pela qualidade nesta localidade. Os membros deste centro comunitário iniciaram recentemente a comercialização do café torrado e moído de produtores da comunidade. Ainda, têm participado das reuniões do

Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas, contando ainda com o apoio do Sebrae para o desenvolvimento de sua marca de café torrado. Esta organização estaria assim se aproximando do modelo das associações de cafés especiais.

De modo geral, o que percebemos é que os processos de formação de organizações locais possuem relação com o contexto institucional, sendo que as mudanças na dimensão institucional iniciadas com a extinção do IBC, com a conseqüente descentralização da política cafeeira e abertura da esfera política para organizações de representação de interesses setoriais, estimularam a formação de organizações locais. Isso juntamente com as condições de um mercado liberalizado que tende a pressionar os produtores, levou-os a buscar formas de proteção e fortalecimento por meio de suas organizações. E ainda, muitas das organizações que se formaram estão relacionadas ao processo de mudança no sentido da construção social da qualidade dos cafés, que tem um papel importante na mudança nas Matas de Minas, de que trataremos no próximo capítulo.

4.4. A construção de políticas para a cafeicultura no contexto pós-IBC e sua influência nas Matas de Minas

Nesta seção do capítulo, buscamos dar seguimento à análise das mudanças institucionais decorrentes da extinção do IBC focando na construção de políticas de apoio à cafeicultura que se encontravam entre as atribuições daquela autarquia. Procuramos enfatizar determinados setores que concentravam a ação do Estado, por meio do IBC, para a cafeicultura que são: o crédito e a comercialização, a pesquisa científica e a tecnologia e a assistência técnica e extensão rural. Além do mais, tratamos de uma política específica para a cafeicultura criada pelo governo de Minas Gerais, o Certifica Minas Café. Pretendemos mostrar que as ações do Estado se reestruturaram em outros órgãos da burocracia pública que assumiram determinadas atribuições do IBC, mas que apesar da extinção dessa autarquia, o Estado ainda está presente e é um agente importante em políticas de suporte à cafeicultura. Todavia, hoje não podemos tratar dessas ações de suporte à cafeicultura apenas a partir da perspectiva estatal. Não se trata apenas do Estado que oferece tais ‘serviços’ aos cafeicultores, mas de diferentes agentes, incluindo burocracias públicas, organizações setoriais, da sociedade civil e privadas. Buscamos então analisar as novas formas de relação entre burocracias públicas e organizações setoriais emergentes no contexto pós-IBC e sua influência sobre a construção de políticas para a cafeicultura com incidência nas Matas de Minas.

4.4.1. Políticas federais para a agricultura familiar: crédito e mercados institucionais

A política de crédito rural no Brasil foi consolidada em 1965 com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Desde então o Estado passou a ser o principal agente financiador do crédito rural e o Banco do Brasil passou a ser o principal agente financeiro nas aplicações de crédito. Um dos objetivos da implantação do SNCR era permitir a modernização da agricultura brasileira, o que foi alcançado principalmente na década de 1970, no auge do sistema de crédito em termos de investimentos públicos.

Na cadeia do café, como já se mencionou, o IBC era um agente fundamental do crédito, atuando juntamente com o Banco do Brasil na sua oferta aos cafeicultores. Os técnicos do IBC orientavam e fiscalizavam a obtenção e aplicação dos recursos, estando crédito e assistência técnica intimamente associados. Com a extinção do IBC em 1990, os cafeicultores sofreram com a falta de apoio público e de recursos para a atividade.

Desde a década anterior, diversos movimentos sociais, que viriam a se reunir posteriormente sob a categoria de agricultura familiar, pressionavam o governo federal para maior apoio aos pequenos agricultores e trabalhadores rurais. Estas pressões acabaram se centralizando na pauta do crédito agrícola e os movimentos sociais levaram esta demanda para negociação com o governo. Esta mobilização esteve na origem do Pronaf que se instituiu em 1996 no governo Fernando Henrique Cardoso. O Pronaf constitui um marco ou referencial nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. O programa marca também uma mudança cognitiva e política no modo como se pensava a agricultura no país e o papel dos anteriormente denominados pequenos produtores, institucionalizados então como agricultores familiares no contexto de construção da própria política (GRISA, 2012).

Segundo Cárdenas (2013), os empréstimos concedidos via Pronaf têm crescido desde o início desta política, sendo que os 21 bilhões de reais programados para serem aplicados durante a safra 2013/2014 representam mais de 30 vezes o valor aplicado durante o primeiro ano do programa. Conforme o relatório produzido pelo autor para o programa *Coffee and Climate*, Minas Gerais ficou com 12,2% desse total (1,9 bilhões de reais), sendo 49,8% destinado a empréstimos agrícolas e o restante para atividades pecuárias. Este relatório apresenta a evolução dos recursos alocados para operações agrícolas em Minas (CÁRDENAS, 2013):

Tabela 1 – Evolução das operações de custeio agrícola do Pronaf em Minas Gerais durante o período 1999-2012

| Ano | Total de operações | | | Operações com café | | |
|------|--------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| | Nº de contratos | % de todos os contratos no Brasil | Valor financiado (R\$ milhões) | Nº de contratos | % de todos os contratos em MG | Valor financiado (R\$ milhões) |
| 1999 | 37927 | 5,8 | 111,73 | 1016 | 2,7 | 1,47 |
| 2000 | 32887 | 4,6 | 103,63 | 4672 | 14,2 | 7,25 |
| 2001 | 41561 | 6,4 | 128,11 | 10534 | 25,3 | 20,13 |
| 2002 | 38137 | 6,0 | 122,55 | 8635 | 22,6 | 23,75 |
| 2003 | 63957 | 8,8 | 211,28 | 18098 | 28,3 | 56,29 |
| 2004 | 74403 | 9,4 | 259,67 | 30812 | 41,4 | 108,35 |
| 2005 | 74704 | 9,9 | 320,27 | 35678 | 47,7 | 144,05 |
| 2006 | 76019 | 10,4 | 375,68 | 39866 | 52,4 | 181,78 |
| 2007 | 80555 | 11,7 | 449,73 | 45330 | 56,2 | 236,42 |
| 2008 | 78087 | 11,8 | 490,48 | 43809 | 58,3 | 288,81 |
| 2009 | 71270 | 10,9 | 551,58 | 43312 | 60,8 | 330,09 |
| 2010 | 64766 | 11,9 | 580,11 | 41730 | 64,4 | 363,17 |
| 2011 | 53879 | 11,1 | 554,43 | 36771 | 68,2 | 363,17 |
| 2012 | 51373 | 10,9 | 592,64 | 36578 | 71,2 | 423,42 |

Fonte: Cárdenas (2013)

Cárdenas (2013, p. 36) observa em relação aos dados apresentados que o valor médio dos contratos vem aumentando, o que estaria relacionado a um incremento no número de agricultores familiares com maior renda acessando o programa. Observa ainda que o crédito de investimento agrícola também teve um incremento, representando atualmente quase 40% de todas as operações de crédito agrícola do Pronaf em Minas Gerais. Enquanto os recursos para custeio se relacionam às condições de manutenção da atividade (custos com tratamentos culturais e colheita), o crédito para investimento se destina a melhorias na atividade, sendo que seu aumento pode representar uma modernização e/ou ampliação do parque cafeeiro no estado. Ainda segundo o autor, os recursos especificamente para custeio ofertados a produtores de café também cresceram, sendo que cerca de 70% de todas as operações de crédito para a agricultura familiar no estado foi usado por cafeicultores familiares em 2012. Ou seja, os cafeicultores absorveram 70% do crédito na modalidade custeio destinado a Minas Gerais via Pronaf, o que demonstra a importância da atividade no setor agrícola do estado e a participação significativa dos agricultores familiares entre os cafeicultores.

Cárdenas (2013) ainda apresenta em seu relatório dados que informam que as principais regiões produtoras de café em Minas Gerais também concentram a maioria dos recursos aplicados com crédito de custeio, com exceção das regiões do Alto Paranaíba e Triângulo, onde a proporção de agricultores familiares entre os cafeicultores é menor, concentrando por outro lado médios e grandes produtores. As regiões Sul e Sudoeste de

Minas e a região da Zona da Mata foram responsáveis por 68% do crédito de custeio via Pronaf no último ano considerado.

Além do Pronaf, outra linha de crédito para os cafeicultores é proveniente do Funcafé. Este fundo desde 1997 é gerido pelo CDPC e subordinado ao MAPA. Parte dos recursos do fundo é disponibilizada para o crédito rural, tanto para o setor produtivo quanto para organizações de produtores, como cooperativas, e também para o financiamento de atividades de outros setores da cadeia. Cárdenas (2013) também apresenta dados sobre a concessão de crédito a partir de recursos do Funcafé, considerando o período de 2006 a 2011, como pode ser visto abaixo:

Tabela 2 – Evolução do crédito concedido com recursos do Funcafé nos níveis nacional e estadual

| Ano | Total concedido (R\$ milhões) | | % do total concedido a MG | Nº de beneficiários | |
|------|-------------------------------|-------|---------------------------|---------------------|-------|
| | Brasil | MG | | Brasil | MG |
| 2006 | 1263,6 | 851,3 | 67,4 | 22787 | 16052 |
| 2007 | 1150,7 | 761,4 | 66,1 | 34550 | 21302 |
| 2008 | 1552,2 | 951,8 | 61,3 | 28449 | 17045 |
| 2009 | 1136,5 | 666,4 | 58,6 | 22261 | 13304 |
| 2010 | 1158,0 | 744,8 | 64,3 | 12444 | 5915 |
| 2011 | 1316,6 | 745,8 | 56,6 | 12028 | 6595 |

Fonte: Cárdenas (2013)

O autor acrescenta ainda aos dados da tabela os valores referentes à liberação de crédito a partir de recursos do Funcafé no ano de 2012, que corresponderia a R\$2.131.434.642, conforme o MAPA. Analisando os dados reunidos no relatório, observa-se que a maior parte dos recursos do Funcafé é destinada a Minas Gerais, por ser este o maior estado produtor. Observa-se ainda que o Pronaf possui uma importância maior para a cafeicultura em Minas Gerais em relação ao Funcafé, representando a principal fonte de crédito, devido à importância da agricultura familiar entre os produtores de café no estado. Podemos observar ainda que, provavelmente, esta importância do Pronaf é ainda maior na região das Matas de Minas, onde a porcentagem de agricultores familiares entre os cafeicultores é superior em relação ao restante do estado de Minas Gerais como um todo, alcançando cerca de 80% dos produtores. O principal agente financeiro do crédito rural é o Banco do Brasil. Apesar disso, nas Matas de Minas, nos últimos anos tem-se expandido a rede de cooperativas de crédito que, entre outras funções, atuam como agentes do SNCR, inclusive na liberação de recursos do Pronaf.

Entre os produtores consultados para esta pesquisa, todos acessavam ou já haviam acessado o Pronaf ou o Funcafé para a obtenção de crédito. A maior parte deles acessa o

crédito via Banco do Brasil, já que no momento da pesquisa, apesar da expansão da rede de cooperativas de crédito, este era um movimento relativamente recente e em alguns municípios estas cooperativas estavam ausentes. O Funcafé havia sido acessado exclusivamente por produtores de maior porte (acima de 50ha de café) e em geral com uma produção mais tecnificada. O Pronaf, por outro lado, havia sido acessado por todos os produtores que se enquadram nos critérios exigidos pelo programa, por apresentar as melhores condições de obtenção e taxas de juros mais vantajosas⁴².

Atualmente, o agricultor acessa o crédito recorrendo diretamente aos agentes do SNCR. Os técnicos da Emater passaram a orientar os agricultores familiares para a elaboração do projeto demandado para obtenção de crédito via Pronaf. Entretanto, a Emater não tem como atribuição fiscalizar a aplicação de crédito, sendo seu trabalho de orientação referente ao crédito agrícola substancialmente distinto daquele realizado pelo IBC. Hoje há uma completa dissociação formal entre assistência e crédito, o que era uma característica marcante da atuação do IBC junto aos produtores.

A oferta de crédito agrícola aos cafeicultores até a década de 1990 era dependente do controle da burocracia estatal sobre as condições de produção. A partir de então, o crédito passou a ser ofertado aos produtores de modo independente da assistência técnica e de qualquer forma de controle pelo Estado. As decisões econômicas envolvidas no processo de procura do crédito e de sua aplicação, bem como os riscos assumidos, passaram então à responsabilidade individual do próprio agricultor. Todavia, é importante destacar que o Estado assumiu parte do risco financeiro da atividade de crédito ao subsidiar os juros dos empréstimos. Portanto, pode-se dizer que por meio do Pronaf, o Estado brasileiro assumiu uma posição de “pastoreio” da agricultura familiar, ao oferecer incentivos essenciais para sua manutenção (EVANS, 2004). Deve-se lembrar o que foi dito anteriormente de que esta política foi fruto de um contexto político marcado pela interlocução do Estado com movimentos sociais defensores da pauta da agricultura familiar, o que reforça nossa interpretação da existência de um modelo de “pastoreio”. Isto implica no apoio da burocracia pública, sem o direcionismo característico do modelo regulador ou “custódio”, e a constituição prévia de agentes da sociedade que se envolvem na relação de parceria com as organizações estatais.

O Pronaf representa o principal incentivo público no nível da produção devido ao volume de capital aplicado desde sua criação. Como nos mostra Bates (1989, p. 75), a

⁴² As condições do programa estão disponíveis em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa>.

regulação burocrática por meio de formas de controle não mercantil, como a prescrição de práticas agrícolas, seu monitoramento e reforço, pode ser fundamental em sociedades agrárias, como o foi no caso do Quênia, estudado pelo economista, e como ocorria no Brasil no setor cafeeiro durante a existência do IBC. No caso brasileiro, o Estado deixou de regular a produção cafeeira por meio de formas de controle não mercantil que também se associavam ao crédito, e passou a oferecer incentivos estritamente mercantis, por meio do subsídio ao crédito ofertado pelo sistema financeiro.

Poder-se-ia dizer que estes incentivos seriam insuficientes como estímulo à produção e suporte à agricultura familiar, pois grande parte dos riscos da atividade cafeeira se relacionam com o processo de comercialização, onde os agricultores encontravam muitas vezes as maiores dificuldades. O estado passou a conferir suporte à etapa final para os produtores, a comercialização, com a criação dos mercados institucionais por meio do PAA e do Pnae. A atuação do Estado suportando canais de comercialização é abordada por Bates (1989) como uma forma importante de regulação governamental na agricultura. Segundo o economista (Bates, 1989, p. 76), o Quênia representa um paradoxo. De um lado, o governo manteve, desde o desmantelamento do radicalismo organizado, um forte comprometimento com o investimento privado, de outro lado, particularmente na agricultura, a burocracia estatal interveio ativamente nos mercados e manteve uma densa rede de controles regulatórios, que se expressaram nos incentivos à entrada de capital produtivo e nos controles sobre a fase de comercialização da produção, o que se mostrou essencial para a redução de riscos e, conseqüentemente, o suporte à atividade agrícola. Para que tais formas de regulação mercantil funcionassem, foi necessária também a criação de mecanismos de controle não mercantil por meio do desenvolvimento de capacidades administrativas.

O caso do Quênia tratado pelo autor pode ser interessante para pensar o que ocorreu com a relação do Estado brasileiro com o setor produtivo cafeeiro desde a extinção do IBC. Bates nos mostra que, em muitos casos, os controles burocráticos e os mecanismos de mercado podem se substituir e se completar, cumprindo funções semelhantes em termos de incentivos e controles sobre a produção, importantes para os processos de desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, houve uma mudança do padrão de regulação via controle estatal direto sobre as condições de produção e comercialização para um modelo de incentivos via, essencialmente, mecanismos de mercado, por meio do Pronaf no nível da produção e do PAA e Pnae no nível da comercialização. As possibilidades de sucesso destas formas de incentivo dependem também da focalização dos esforços do governo federal neste setor e da criação de uma estrutura burocrática responsável pela implementação das políticas destinadas

à agricultura familiar, o que se deu com a criação do MDA, de que tratamos na primeira parte do capítulo.

Com isso, apesar da política cafeeira em nível federal ter sido centralizada no MAPA, o MDA tornou-se uma instância fundamental por reunir as principais políticas de sustentação da cafeicultura familiar. Apesar de o MDA não ser formalmente um agente da política cafeeira hoje – não ocupa cadeira no CDPC, inclusive – o ministério passou a centralizar as políticas para a agricultura familiar, por meio de sua Secretaria de Agricultura Familiar. O impacto dessas políticas sobre a cafeicultura das Matas de Minas é importante devido à predominância de agricultores familiares nessa região.

No caso do PAA, trata-se de uma política instituída em 2003 sob responsabilidade da Conab que visa garantir mercados para os produtos da agricultura familiar. É uma política estruturante do Fome Zero e complementar ao Pronaf. Por conseguinte, trata-se de uma política sob responsabilidade conjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do MDA. A Conab adquire os alimentos diretamente dos agricultores ou de suas organizações por preços tabelados e sem licitação e os destina a formação de estoques ou a programas sociais. Conforme informações disponibilizadas pelo MDA e pelo MDS, o programa apresentou uma evolução em sua execução financeira no período de 2003 a 2012 que partiu de R\$145.014,75 no ano inicial para R\$970.814,08 no ano final, o que representa um crescimento de 85%. Com relação ao número de agricultores familiares participantes do programa, os dados apontam uma evolução de 78%, partindo de 41.464 agricultores participantes em 2003 para 19.718 agricultores em 2012⁴³.

O Pnae tem suas ações destinadas à transferência de recursos, provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para os estados e municípios que se responsabilizam, juntamente com a sociedade civil, pela gestão de tais recursos e sua destinação para aquisição de gêneros para a alimentação escolar. O programa prevê a aquisição de alimentos produzidos localmente e a destinação de no mínimo 30% dos recursos para aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Em Minas Gerais, no ano de 2011, foram destinados R\$ 289.286.280,00 do FNDE para a rede estadual e para os municípios. Destes recursos, foram destinados R\$86.785.884,00 para a aquisição da produção da agricultura familiar, conforme a previsão de destinação de 30% para esta categoria⁴⁴.

⁴³Informações disponíveis em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/hist%C3%B3rico-da-execu%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 25/03/2015.

⁴⁴Informações disponíveis em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-ali/valor-do-repasse-fnde-por-estado-e-munic%C3%ADpio>. Acesso em 25/03/2015.

Nas Matas de Minas, estes programas têm incidido positivamente em alguns municípios, contribuindo para a melhoria das condições de vida de agricultores familiares e o fortalecimento de suas organizações. A abertura de novos canais de comercialização promovida por tais políticas tem permitido aos agricultores participantes a comercialização de gêneros para os quais muitas vezes não havia mercado local ou a comercialização em condições mais favoráveis. Ainda que o café possa ser comercializado via Pnae, a quantia comercializada é pouco expressiva em relação à produção local. De tal modo, tais programas não incidem diretamente sobre o mercado de café, mas fazem com que o café não seja mais a única fonte de renda de famílias de agricultores, como ocorria com frequência. Ao comercializarem outros produtos nos mercados institucionais, tais famílias ficam menos vulneráveis às condições de um mercado internacional de *commodity* como o café, ainda que este produto seja, na maior parte dos casos, ainda o principal gerador de renda.

Os municípios das Matas de Minas onde o PAA e o Pnae funcionam bem e estão bem estruturados são aqueles onde há organizações de agricultores funcionando e isso parece acontecer principalmente onde foram mais intensos e frutíferos os trabalhos das CEBs e onde houve um trabalho posterior de reforço das práticas organizativas e de produção sustentável a partir do trabalho de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), como o CTA. Se a existência de organizações se coloca como uma condição para acessar os programas, principalmente o Pnae, parece também ocorrer um ciclo virtuoso onde a existência de mercados cria melhores condições de vida para os agricultores e tende a fortalecer suas organizações, expressando o processo de “sinergia institucional”, a que já nos referimos anteriormente.

Um exemplo desse processo de sinergia ocorre no município de Espera Feliz. Neste município se desenvolveram organizações de agricultores familiares desde a década de 1970 por influência das CEBS, e houve uma influência posterior do CTA no desenvolvimento organizativo e da agricultura agroecológica. Por meio da associação da agricultura familiar local e de uma cooperativa, os produtores tem desenvolvido um trabalho consistente de comercialização de produtos da agricultura familiar, incluindo o café, por meio do PAA e do Pnae. A cooperativa local, Cooperativa da Agricultura Familiar Solidária (Coofeliz), não realiza atualmente comercialização de café verde, mas atua no PAA, Pnae e em redes de produtores e consumidores, como a Rede Raízes da Mata, com comercialização de produtos diversos da agricultura familiar local. A Coofeliz adquire uma pequena quantidade de café de seus cooperados que é torrado e moído e comercializado nos mercados locais e institucionais (a cooperativa possui duas marcas próprias para seus produtos, sendo que o café torrado e

moído é comercializado com o próprio nome da cooperativa). A torrefação da cooperativa foi montada com recursos de projetos desenvolvidos com o apoio do CTA. Além da torrefação, foram adquiridos mobiliário e equipamentos de escritório, sala de prova de café, caixas para armazenagem de produtos agrícolas, maquinário para processamento de hortaliças e um caminhão, com recursos de diferentes projetos em que, geralmente, a cooperativa teve apoio do CTA. A Coofeliz, juntamente com a rede de organizações da qual ela faz parte, defende a importância da diversificação produtiva como forma de garantir a sustentabilidade da agricultura e a segurança alimentar e condenam a monocultura de café como uma saída viável para a agricultura familiar das Matas de Minas, apontando os riscos sociais, ambientais e econômicos dos agricultores se dedicarem a esta única produção.

Pode-se concluir que a ênfase de políticas federais destinadas à agricultura familiar, que caracteriza o setor produtivo da cafeicultura das Matas de Minas, somada à formação de organizações que representam os agricultores familiares é uma condição fundamental para o desenvolvimento da cafeicultura nas Matas de Minas. O acesso a tais políticas, principalmente o PAA e o Pnae, ainda encontra entraves na região devido à limitada extensão das cooperativas e associações, sendo que as formas de cooperação entre os produtores ainda é um problema nas Matas de Minas.

Também, o fato do Estado assumir parte dos riscos da atividade produtiva da agricultura familiar é uma forma de incentivo fundamental para esta atividade, que possui condições mais desfavoráveis de competição no contexto do mercado liberalizado. A criação do Pronaf e, posteriormente, do PAA e do Pnae, pode explicar em parte porque os produtores familiares brasileiros parecem sofrer menos drasticamente os efeitos da crise mundial do café a partir do final da década de 1990, já que apesar da extinção do controle burocrático sobre a atividade produtiva, foram desenvolvidos mecanismos de incentivos mercantis, no nível da produção e da comercialização, suportados pelo próprio Estado.

4.4.2. Ciência e tecnologia

Durante o período de existência do IBC, esta autarquia coordenava as atividades de pesquisa e difusão de tecnologia para a cafeicultura além de desenvolver tais ações em seus próprios quadros. Segundo Rufino, a partir das diretrizes legais definidas quando da criação do IBC e de sua estrutura administrativa, cabia ao órgão

[...] dentre inúmeras outras atribuições da governança da cadeia produtiva do café no Brasil, executar, incentivar, financiar e coordenar os esforços de pesquisa e difusão de tecnologias das diversas instituições de ensino e pesquisa que já dedicavam, ou

vieram a dedicar, esforços na geração de novos conhecimentos e inovações tecnológicas úteis ao negócio café brasileiro (RUFINO, 2006, p. 70).

Rufino destaca ainda alguns dos principais esforços na área de ciência e tecnologia desenvolvidos pelo IBC, como realização de previsões e avaliações de safras, as ações de pesquisa e mudança tecnológica na cafeicultura desenvolvidas pelo GERCA, a coordenação dos esforços de combate à ferrugem, entre outros (RUFINO, 2006, p. 71).

O IBC trabalhava em parceria com outras instituições que também desenvolviam pesquisa agrícola, como universidades e institutos de pesquisa. A rede de pesquisa agropecuária se adensou e se fortaleceu na década de 1970 com a criação da Embrapa e, no estado de Minas, com a criação da Epamig. A Embrapa foi criada em 1973 como parte dos esforços do governo para modernizar a agricultura brasileira e frente às pressões sociais decorrentes de uma crise de abastecimento no início da década de 1970. De acordo com Alves e outros autores, a Embrapa surgiu como

[...] uma instância de inovação institucional que tinha como características principais um modelo de organização de empresa de utilidade pública com escala de operação no nível nacional, descentralização do seu espaço de atuação e unidades de pesquisa especializadas, focadas em resultados. Teve por visão uma agricultura baseada em ciência e tecnologia. Esta foi a principal orientação para a solução do problema do desabastecimento. O princípio operacional da empresa deste modo, desde sua criação, sempre foi orientado para resultados (ALVES et al., 2013, p. 156).

Os autores ressaltam que a Embrapa foi criada e se consolidou ao longo do tempo a partir do trabalho de excelência em pesquisa, contando com volumosos recursos públicos e com o apoio da sociedade suportado por um bom relacionamento com a mídia, que foi habilmente construído pela empresa. A Embrapa, desta forma, sintetiza e apresenta de forma exponencial os princípios que orientam a pesquisa e intervenção na agricultura na década de 1970, marcados pela modernização agrícola visando a produção de alimentos com altos investimentos e em grande escala para atender ao consumo interno e ao mercado internacional. De certo modo, tais princípios estão presentes na atuação das demais instituições de pesquisa e assistência técnica neste período, incluindo-se o IBC.

Em Minas Gerais, no mesmo contexto, foi criado o Programa Integrado de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais (Pipaemg) como um esforço coletivo das principais instituições de pesquisa agrônômica no estado – a Universidade Federal de Viçosa e a Escola Superior de Agricultura de Lavras, que depois se tornaria a Universidade Federal de Lavras (UFLA) – e o governo do estado por meio de sua Secretaria de Agricultura. Este programa deu origem posteriormente ao Sistema Estadual de Pesquisa Agropecuária e, em 1974, à Epamig. A Epamig, juntamente com os centros de pesquisa agropecuária federais existentes

no estado, trabalhou intensamente em colaboração com o IBC na década de 1970 no combate à ferrugem. E tem desenvolvido desde então um intenso trabalho na área de melhoramento genético do cafeeiro, desenvolvendo cultivares mais resistentes a diversas pragas e condições ambientais. Este trabalho da empresa, bem como a pesquisa desenvolvida desde a década de 1970 em diversas áreas, foi importante para o grande avanço experimentado pela cafeicultura mineira desde então.

No caso da Embrapa, apesar de sua influência no campo da pesquisa agrícola, destaca-se que a empresa não realizava pesquisa diretamente para a cafeicultura, de modo a não duplicar esforços com o IBC na esfera federal, o que perdurou até pouco depois da extinção desta autarquia (RUFINO, 2006, p. 82). Após a extinção do IBC, a pesquisa ficou dispersa, descoordenada e carecendo de recursos, o que permaneceu até 1996 quando foi criado o Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café (PNP&D) a ser coordenado pela Embrapa e que levou depois ao Consórcio Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento do Café, ou Consórcio Pesquisa Café, em 1997.

O Consórcio Pesquisa Café hoje é o principal instrumento público, contando com participação de setores privados que constituem o CDPC, de investimento na pesquisa e tecnologia aplicada à cafeicultura. Compõe o consórcio uma série de instituições de pesquisa, entre universidades, institutos e empresas de pesquisa agronômicas sediadas em diversos estados produtores ou atuantes em âmbito nacional, sob coordenação da Embrapa. Este consórcio conta atualmente com recursos federais e com recursos derivados do Funcafé que possibilitam fomentar os esforços de pesquisa das instituições participantes e coordenar seus trabalhos, inclusive por meio da realização de um congresso anual.

Segundo Rufino (2006), poucas e tradicionais instituições de pesquisa na cafeicultura concentram a maior parte dos recursos aportados pelo PNP&D/Café (Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café, vinculado ao Consórcio Pesquisa Café). Conjuntamente, Embrapa Café, Epamig, Instituto Agronômico de Campinas (IAC), Instituto Agronômico do Paraná (Iapar), Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper), UFLA e UFV, responderam por 76% dos recursos aplicados no PNP&D/Café nos seus sete anos iniciais, de 1997 a 2004. Neste período, segundo Rufino (2006, p. 173), foram liberados um total de US\$ 34,5 milhões. A liberação anual durante o período considerado teria sido decrescente, devido a uma política fiscal mais austera no último governo FHC e no primeiro governo Lula. Ainda segundo o autor, entre as linhas de pesquisa contempladas pelo programa, a área de genética e melhoramento do cafeeiro destaca-se pelo maior aporte de recursos, tendo recebido cerca de 13% dos recursos liberados

pelo PNP&D/Café de 1997 a 2004. As outras linhas de pesquisa que receberam maior volume de recursos foram biotecnologia, solos e nutrição de plantas e irrigação. As linhas de pesquisa que receberam o menor volume de recursos foram socioeconomia, pragas e doenças do cafeeiro e industrialização do café. Foi também reduzido o aporte de recursos destinado às atividades de transferência de tecnologia, que ficou na ordem de 7,3% do total, abaixo da meta estabelecida de 10% pelo Consórcio (RUFINO, 2006, p. 178).

O autor observa que no ano de 2001, toda a programação na linha de pesquisa em socioeconomia foi suspensa por determinação do Comitê Diretor do PNP&D/Café, argumentando que a programação não correspondia às necessidades do setor produtivo. Observa ainda que no ano de 2004 não estavam sendo desenvolvidas pesquisas relacionadas a inovações tecnológicas na colheita, o que pode parecer contraditório tendo em vista a importância dessa atividade, relacionada à escassez de mão de obra no campo e à qualidade final do produto e, conseqüentemente, sobre o mercado (RUFINO, 2006, p. 158). O que se pode observar a partir das informações apresentadas pelo autor é que os recursos destinados à pesquisa por meio do PNP&D/Café permaneceram bastante concentrados em poucas instituições e linhas de pesquisa, sendo que importantes áreas de conhecimento relativas à dimensão econômica da produção, com impactos na comercialização do café, foram negligenciadas. O desenvolvimento de tecnologias tem sido importantíssimo para a cafeicultura nas últimas décadas, sendo sua adoção um dos fatores que influenciam na capacidade dos produtores de se manterem no mercado de forma eficiente e competitiva. De tal modo, a tecnologia tem permitido aumento de produtividade, cultivo de variedades resistentes, melhoria da qualidade final do produto (ou a não perda da qualidade original), entre outras coisas. Considerando também o reduzido volume de recursos destinado à transferência de tecnologia, pode-se considerar um problema em termos de integração entre o desenvolvimento científico e a sustentação da atividade produtiva.

Entre as instituições de pesquisa sediadas em Minas Gerais, a Epamig tem desenvolvido pesquisas em parceria com outras organizações de pesquisa contando muitas vezes com recursos do Consórcio Pesquisa Café, em diversas áreas importantes para o desenvolvimento da cafeicultura. Uma das áreas em que a instituição se destaca é o setor de melhoramento genético, que se desenvolveu na década de 1970, por ocasião da grande mobilização institucional para o combate à ferrugem, uma das grandes moléstias do cafeeiro. Hoje, os cafeicultores no estado adotam amplamente cultivares desenvolvidos por instituições como a Epamig, o IAC, entre outras, que são resistentes a diversas pragas e a condições ambientais adversas.

No caso da Zona da Mata, e de sua conversão em Matas de Minas, com a conseqüente mudança de imagem de uma região produtora de péssimos cafés para uma região produtora de cafés de qualidade, a tecnologia foi muito importante, pois permitiu lidar com um dos maiores problemas da região – o clima. O desenvolvimento e difusão de descascadores e secadores de café limitou o efeito negativo do clima úmido sobre o café, melhorando a qualidade de bebida do produto da região. A grande difusão do uso de secadores e descascadores ocorreu no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Um dos elementos que contribuíram para esta difusão foi o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias de pós-colheita por pesquisadores da Epamig e da UFV, mais especificamente do Departamento de Engenharia Agrícola. Estas tecnologias foram divulgadas aos produtores da região por meio de impressos e informativos, pelos agentes de assistência técnica e extensão rural (ATER) e por meio de cursos e eventos, como dias de campo e a tradicional ‘Semana do Fazendeiro’ que ocorre na UFV todos os anos⁴⁵. Além disso, os secadores e descascadores foram amplamente difundidos por empresas que produzem tais equipamentos e os comercializam na região, além de produtores mais modernos que foram pioneiros na adoção de tais tecnologias e contribuíram para sua difusão a outros produtores.

Outra grande dificuldade física das Matas de Minas é a topografia, típica de uma região montanhosa, que dificulta a mecanização da colheita e coloca os produtores em dependência do mercado de mão de obra. Esta questão tem sido objeto de trabalho de alguns pesquisadores da UFV, entre outras instituições de pesquisa que tem buscado desenvolver e/ou adaptar colheitadeiras para a cafeicultura de montanha. Alguns produtores mais modernos têm iniciado experiências de colheita mecanizada na região, utilizando equipamentos de menor porte de modo a se adequarem à topografia acidentada.

O fato de estar localizada na região das Matas uma das principais instituições de pesquisa em cafeicultura do país é um fator que pode ter contribuído para o avanço tecnológico experimentado pela atividade na região nos últimos anos. Apesar da importância da ciência e tecnologia para cafeicultura atualmente, especialmente para as mudanças que se sucederam nas Matas de Minas, é importante apontar que há problemas quanto à produção e, principalmente, quanto à difusão das informações aos produtores. Quanto à produção de conhecimento, apesar das grandes mudanças de paradigmas nas ciências agrárias nos últimos anos, em que tende a se passar de uma concepção de modernização técnica da agricultura para

⁴⁵Informações obtidas a partir de relatos de pesquisadores da regional da Epamig na Zona da Mata. Foi consultado também um impresso produzido por pesquisadores da UFV e da Epamig com recursos da Embrapa Café (SILVA et al., 2011).

concepções mais próximas da ideia de desenvolvimento sustentável, ainda há uma concentração das pesquisas em cafeicultura nas áreas de genética e biotecnologia, em detrimento das áreas de socioeconomia e tecnologia produtiva e, ainda, a interdisciplinaridade é bastante incipiente.

O processo de transferência das tecnologias disponíveis é extremamente desigual, favorecendo em geral produtores com mais capital. A recepção da informação por parte dos produtores depende de outros recursos de que eles já disponham, como formação escolar, acesso a redes sociais e participação em organizações. Por conseguinte, os produtores com menos recursos tendem a receber também menos, perpetuando uma situação de desigualdade no acesso a ciência e tecnologia e nas possibilidades de desenvolvimento. Do mesmo modo, contribuí muitas vezes para a dificuldade para que o conhecimento chegue ao produtor, a própria desigualdade no acesso aos serviços de ATER. A maior parte dos produtores conta apenas com os serviços prestados pela Emater, sendo que esta instituição possui um quadro reduzido de pessoal em relação a uma ampla demanda.

Pode-se ainda dizer que há problemas de relacionamento e de comunicação institucional entre os órgãos de pesquisa e aqueles que realizam a extensão ou assistência técnica que comprometem a difusão de conhecimentos aos produtores. Isso fica evidente na relação Emater-Epamig nas regionais da Zona da Mata. As empresas funcionam em duas casas vizinhas, dentro do campus da UFV, mas há limitações na cooperação por meio do estabelecimento de canais institucionalizados de comunicação. Os esforços de colaboração existentes em geral se estabelecem no nível pessoal, quando membros de uma e outra casa possuem afinidades e interesses em comum e desenvolvem projetos conjuntos. Apesar de participarem conjuntamente de espaços de deliberação da política agrícola no âmbito da Seapa, ainda falta articulação entre as empresas e, de modo geral, entre a pesquisa e a ATER em Minas. A própria Seapa reconhece este problema e diz que tem feito esforços para aproximar a pesquisa e a extensão nos órgãos do governo do estado, como nos relata o assessor especial para a cafeicultura da secretaria em uma entrevista:

A Seapa tem um trabalho de integração das instituições que trabalham com agricultura aqui no estado, aquelas que estão sob comando dele: Rural Minas, Emater, Epamig e IMA. Às vezes o setor de pesquisa alega que tem muita pesquisa na gaveta, que não chega ao produtor por falta de assistência. A gente ouve isso em toda esfera, não é só aqui no estado. E às vezes há por parte da assistência técnica, extensão rural, uma alegação que muita pesquisa é feita para atender a um propósito legítimo, mas do pesquisador, não necessariamente da comunidade. Então ela às vezes não tem aplicabilidade tão grande como o pesquisador imagina. Então, quer dizer, uma aproximação desses setores, isso ele faz com bastante frequência, de forma bem intensiva uma aproximação no sentido de interação deles pra que a pesquisa tanto

quanto possível atenda a real demanda do setor de café, no caso específico do café e pra tudo. E que aquelas pesquisas geradas sejam efetivamente disponibilizadas ao cafeicultor. Têm reuniões periódicas com as diretorias, o corpo diretor das instituições em que se discute tanto o que vem sendo feito e a programação de trabalho, e sempre com foco nisso, na interação e na conjugação de esforços pra que pesquisa seja mais aplicada possível e aquela pesquisa existente chegue ao produtor rural com a máxima rapidez e aplicabilidade. É um negócio bem interessante, assim, a aproximação dessas instituições, quer dizer, já há uma aproximação mais no campo pessoal, a aproximação institucional ela nem sempre acontece na medida do desejável. [...] Tem a necessidade de um trabalho de interação efetivo institucional e que só se faz com programação. Fica muito no campo pessoal sabe, quando eu era coordenador lá em Viçosa eu tinha uma aproximação pessoal grande com alguns pesquisadores com quem a gente tinha um trabalho interessante e com outros nem tanto, de quem era a culpa? Possivelmente parte minha, parte deles. É do processo isso (entrevista realizada com o assessor especial para cafeicultura da Seapa, em 16/12/2013).

A experiência do entrevistado, que é funcionário da Emater, nos mostra a possível dificuldade de colaboração entre pesquisa e extensão, para além de relações pessoais. Sua posição atual dentro da Seapa, mostra a preocupação em criar mais canais de comunicação institucionalizados entre as instituições de pesquisa e ATER no estado, o que é fundamental para que os projetos desenvolvidos possam se sustentar ao longo do tempo e apresentar resultados satisfatórios.

Considerando, de modo geral, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia aplicada à cafeicultura, pode-se avaliar que o Estado deixou a coordenação desta área com a extinção do IBC. Hoje, apesar de burocracias públicas ainda atuarem na produção e difusão de tecnologias aos cafeicultores, esta tornou-se crescentemente uma área de atuação de empresas privadas, especialmente em setores onde é possível a geração de *royalties* por meio de patentes. Os agricultores que acessam os serviços e produtos tecnológicos ofertados no mercado são predominantemente agricultores com mais recursos e mais informação, criando uma situação de crescente desigualdade. Para uma região como as Matas de Minas, com maioria de pequenos produtores, a oferta acessível de tecnologia é fundamental, o que depende não só da produção, mas essencialmente das formas de difusão de informação via serviços de ATER, que passamos a considerar. Também, é importante destacar que com a extinção do IBC, diferentes ‘pacotes tecnológicos’ passaram a ser produzidos e transferidos aos produtores, para o que também cumprem um papel essencial os diversos agentes de ATER.

4.4.3. A assistência técnica e a extensão rural

A política de assistência técnica e extensão rural no Brasil se institucionalizou nas décadas de 1950 e 1960 com a criação das associações de crédito e assistência rural (ACAR). A ACAR de Minas Gerais, a primeira do país, foi criada ainda em 1948. Segundo Peixoto (2008), a extensão rural brasileira se baseou no modelo americano dos *land grant colleges*. Todavia, a inovação do modelo brasileiro foi o crédito orientado, onde os agentes de extensão atuavam como intermediários entre os agricultores e os agentes financeiros.

Paralelamente ao desenvolvimento das ACAR a partir da década de 1950, o IBC iniciou seu trabalho junto aos produtores de café que incluía, entre outras atividades, a assistência técnica para tal cultura. E, de modo semelhante, havia uma grande proximidade entre a assistência prestada pelos técnicos do IBC e a oferta de crédito rural. Os técnicos do IBC eram intermediários importantes entre os agricultores e os órgãos governamentais que proviam recursos para a cafeicultura e os agentes financeiros, sobretudo o Banco do Brasil.

Devido à importância do trabalho do IBC para a cafeicultura, este órgão praticamente monopolizou as ações de assistência técnica para o setor produtivo cafeeiro durante seu período de atuação. Por conseguinte, a ACAR desenvolvia ações em regiões produtoras de café em Minas, mas voltadas para outras culturas ou atividades rurais em que os agricultores estivessem envolvidos, deixando as orientações referentes ao café para os técnicos do IBC. É importante destacar que até a década de 1970, a assistência técnica e extensão rural no Brasil não eram atribuições diretas do governo federal. As ACAR eram associações civis sem fins lucrativos reunidas no Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER), ainda que tivessem seu trabalho reconhecido pelo governo e contassem com repasse de recursos públicos (PEIXOTO, 2008, p. 20). Por outro lado, na produção de café, a assistência técnica era diretamente competência de um órgão da burocracia federal e assim permaneceu até a década de 1990. O SIBER começou a ser estatizado em 1974 com a criação da Embrater, que era vinculada ao Ministério da Agricultura. Em Minas Gerais, este foi o momento em que a ACAR se converteu na Emater, que continuou o trabalho de extensão rural daquela entidade, excluindo-se praticamente o café.

Em 1990, por meio de um mesmo ato do poder executivo, o Decreto nº 99.240, que posteriormente se converteu em lei federal, foram extintos tanto o IBC quanto a Embrater. No caso desta empresa pública, o seu fechamento provocou nos estados “extinções, fusões, mudanças de regime jurídico, sucateamento e, principalmente, a perda de organicidade e de articulação entre as diversas instituições executoras do serviço” (PEIXOTO, 2008, p. 26).

Desde então, o governo federal praticamente se retirou das ações de assistência e extensão rural, deixando-as a cargo dos estados e municípios. As ações de ATER no âmbito federal passaram assim por uma grande crise, carecendo de uma centralização institucional, de recursos e de força política, pelo menos até recentemente com a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) em 2003, subordinada ao MDA.

Em Minas Gerais, com a extinção da Embrater, a Emater, que já era uma empresa pública vinculada ao governo do estado, passou por algumas mudanças para se manter apesar da crise da ATER no país e da falta de recursos. Com a extinção no mesmo momento do IBC, a Emater passou a assumir a assistência técnica para a cafeicultura no estado. Este processo de transição da assistência do IBC para a Emater parece ter se dado, principalmente, a partir das demandas dos próprios cafeicultores que se viram repentinamente sem o apoio dos técnicos do IBC e contavam já em alguns casos com o auxílio dos técnicos da Emater em outras atividades.

Esta transição da assistência prestada pelo IBC para a Emater nas Matas de Minas é relatada por alguns técnicos da Emater que vivenciaram este momento:

Os produtores ficaram sem assistência do IBC, sem os técnicos né, sem a referência. E a Emater estava na região aqui e trabalhando com os produtores. Então é automático, a gente já trabalhava com o produtor com outras culturas, só no café não por causa do IBC, mas assim, é mais por respeito, nada impedia a gente de trabalhar, não tinha obrigação com a cultura em si. Então foi naturalmente, foram as próprias demandas dos produtores, que eles ficaram meio perdidos, nós já estávamos ali. Então quem já tinha uma aptidão com a cafeicultura, conhecia um pouquinho, assumiu mais. Eu já estava em Divino, então eu já fazia aquilo normalmente no trabalho nosso, então não houve nenhum impedimento. Aí a partir disso começou na própria empresa, Sul de Minas e tudo, começou a capacitar alguns técnicos, aí foi um trabalho natural (entrevista com coordenador regional da Emater em Manhuaçu e funcionário da empresa desde 1980, realizada em 17/01/2014).

Como aparece no relato do entrevistado, a partir da demanda dos produtores, os técnicos da Emater foram assumindo a assistência técnica para a cafeicultura, ou seja, não houve uma transferência formal de competências. A partir desta demanda os técnicos começaram a ser qualificados pela própria empresa para atender à cafeicultura. A Emater ofereceu uma série de cursos sobre cafeicultura aos seus técnicos de campo a partir da década de 1990 em parceria com instituições que desenvolviam pesquisas sobre tal cultura no estado,

principalmente a UFV, a UFLA e a Epamig, capacitando-os para atuar na atividade e assumindo o papel de principal provedor de assistência para a cafeicultura em Minas⁴⁶.

Algumas mudanças parecem ter ocorrido com o deslocamento da assistência técnica para a cafeicultura do IBC para a Emater. Uma delas diz respeito à separação entre assistência e crédito. O IBC, como já foi mencionado, orientava a obtenção e fiscalizava a aplicação do crédito agrícola juntamente com o trabalho de assistência. Atualmente há uma completa separação entre as instâncias de crédito rural e os serviços de assistência técnica.

Há também uma mudança que parece significativa entre o modelo de assistência prestada pelo IBC e aquele que atualmente é prestado pela Emater e que se refere à própria concepção da extensão rural e suas metodologias de trabalho. Segundo Peixoto (2008) pode-se estabelecer uma diferença conceitual entre a extensão rural, entendida como um processo de caráter educativo direcionado geralmente para a família do agricultor e seu contexto, e a assistência técnica, entendida como uma ação que visa resolver problemas específicos.

No sentido proposto pelo autor, podemos afirmar que a atuação do IBC seguia uma orientação mais próxima da assistência técnica, direcionando-se para aspectos técnicos da cafeicultura. Por outro lado, a atuação da Emater tem historicamente se aproximado do modelo de extensão rural, voltando-se não apenas para problemas técnicos ou agrônômicos, mas para questões de ordem social e relacionados às famílias de produtores. Desde a década de 1980, a Embrater passou a apoiar formalmente um modelo de desenvolvimento rural ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo e a voltar suas ações prioritariamente para pequenos produtores e assentados rurais (PEIXOTO, 2008, p. 25). Este direcionamento influenciou no trabalho da Emater e, principalmente a partir dos anos 2000, esta empresa passou a defender formalmente uma atuação orientada pelos princípios do desenvolvimento sustentável. Mais recentemente a empresa parece atuar cada vez mais em questões relacionadas ao contexto social dos agricultores, inclusive oferecendo suporte à implementação de políticas sociais federais, como o Pronaf, o PAA, o Pnae, o Minha Casa Minha Vida Rural e o Bolsa Família, prioritariamente em relação a questões puramente técnicas (SILVA-MAZON, 2014). A exceção a isto se dá com a criação do Certifica Minas Café, um programa do governo de Minas em que a Emater oferece o suporte técnico e orientação aos produtores, desenvolvendo um trabalho de assistência específica para a cafeicultura.

⁴⁶Conforme dados da pesquisa obtidos junto aos escritórios estadual, regionais e locais da Emater, por meio de relato de diversos técnicos.

Com a extinção do IBC, a assistência técnica não foi transferida formalmente para a Emater. O que ocorreu foi que uma área de atuação que era controlada pela autarquia federal foi deixada em um vazio institucional. Aos poucos diversos agentes passaram a ocupar este campo, atendendo às demandas dos produtores que necessitavam de orientação, sobretudo frente às grandes mudanças pelas quais passava a atividade cafeeira. Como já foi afirmado, o governo do estado assumiu boa parte da assistência técnica pública por meio da Emater. Além disso, outros agentes passaram a atuar na assistência aos produtores, como organizações da sociedade civil, o Sebrae, organizações ligadas aos próprios produtores, como cooperativas, associações e serviços de federações sindicais, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), vinculado à Faemg. Ainda, empresas de consultoria privada, bem como a indústria e o comércio de insumos, passaram a ofertar seus serviços de assistência no mercado, atendendo principalmente a produtores de maior porte e mais modernizados.

Nas Matas de Minas, estes diversos agentes estão presentes e atuam na assistência técnica e extensão rural aos produtores de café. As ações destes agentes da assistência técnica e extensão rural se fundamentam em princípios muitas vezes distintos, difundindo diversos ‘pacotes tecnológicos’, e se direcionam para perfis de agricultores também diferentes. As ações de ATER podem simplesmente coexistir neste campo, mas podem também ser conflitantes ou complementares.

Como já se procurou mostrar, a Emater passou a ocupar a posição dominante no campo da ATER para a cafeicultura nas Matas de Minas desde a extinção do IBC. A empresa estabelece convênios com as prefeituras para a instalação de escritórios, estando presente em praticamente todos os municípios das Matas de Minas. Observamos que na maioria dos escritórios locais da Emater que visitamos trabalhava apenas um extensionista agropecuário, geralmente um técnico agrícola ou agrônomo, e, em alguns casos, também um extensionista de bem estar social, geralmente um profissional da área de economia doméstica. Foram coletados relatos de técnicos da Emater que atuam em escritórios locais que, de modo geral, reportam a falta de pessoal frente à elevada demanda e o excesso de trabalho relacionado atualmente ao suporte que a empresa oferece aos agricultores familiares para sua inserção em programas federais destinados à categoria.

Nos últimos anos, a Emater direcionou suas ações prioritariamente para o atendimento a agricultores familiares, constituindo a principal, e em muitos casos a única, instituição de ATER a que muitos agricultores têm acesso. Ainda assim, devido à relatada falta de pessoal, parece que a empresa tem dificuldades em atender à totalidade dos agricultores familiares em algumas de suas áreas de atuação. Com isso, poder-se-ia supor que muitos agricultores

carecem de qualquer tipo de suporte em ATER. Quanto aos princípios que norteiam a intervenção da Emater, como já se mencionou, desde o início dos anos 2000, principalmente, a empresa tem orientado suas ações pela noção de desenvolvimento sustentável e pela agricultura familiar.

Algumas entidades da sociedade civil ligadas a movimentos sociais e à defesa da agroecologia têm atuado desde finais de década de 1980 junto a agricultores familiares em alguns municípios das Matas de Minas. Uma das principais é o CTA, criado em 1987 na cidade de Viçosa, que define como seus eixos estratégicos de atuação a construção da agroecologia, a concepção político-pedagógica do conhecimento, as relações sociais de gênero e gerações e o fortalecimento político dos atores sociais⁴⁷. O trabalho do CTA se somou em alguns municípios ao processo de organização de trabalhadores rurais iniciados nas décadas de 1970 e 1980 a partir da influência das CEBs, quando se constituíram os primeiros sindicatos na região. O CTA passou a atuar em projetos voltados para o desenvolvimento da agroecologia, por meio de ações de pesquisa e ATER, em parceria com organizações de trabalhadores rurais, principalmente os sindicatos, e com outras entidades, como a UFV e a Epamig.

A partir deste trabalho se desenvolveram experiências com café orgânico e agroecológico na região da Serra do Brigadeiro. No início dos anos 2000 muitos agricultores fizeram a conversão para a produção orgânica, no entanto, devido às condições adversas do mercado de orgânicos em um momento posterior e a dificuldades da produção e com a certificação, muitos produtores retornaram à produção convencional ou apenas sem agrotóxico. Alguns agricultores persistem na produção orgânica ou agroecológica, principalmente nos municípios de Araponga e Espera Feliz. Nos municípios onde a produção de orgânicos e agroecológicos persiste parece ter havido uma cooperação bem sucedida entre organizações de produtores e agentes de organizações como o CTA e o poder público que confere suporte aos produtores. A cooperação entre organizações da sociedade, do poder público e dos próprios agricultores nesses municípios também favorece a emergência e fortalecimento de organizações, como cooperativas de crédito e de produção e associações de produtores e o acesso desses produtores às políticas federais de apoio à agricultura familiar. Nestes casos, nos últimos anos, tem se estabelecido parcerias entre estas organizações e a Emater, inclusive, que possui hoje um perfil muito mais próximo aos movimentos sociais ligados à agricultura familiar.

⁴⁷Disponível em ctazm.org.br. Acesso em 05/05/2014.

As relações entre distintos agentes do campo da ATER e os agricultores familiares, bem como as ações orientadas pelos princípios da agroecologia, são expressas no seguinte trecho de entrevista com o atual secretário de agricultura do município de Araponga, que é também um agricultor familiar com produção exclusiva de orgânicos, inclusive café, e ex-técnico do CTA:

E outra discussão que a gente está fazendo hoje através da secretaria que é o acesso das famílias ao Pnae. Estamos agora trabalhando pra que a partir do ano que vem a gente comece com o PAA. E com o Pnae nós já trabalhamos há dois anos, ainda poucas famílias, mas já trabalhamos e buscamos juntamente com as famílias para melhorar sua produção e a qualidade dos produtos. O Pnae aqui, os alimentos adquiridos são todos da agricultura familiar agroecológica, que é uma parceria que a gente tem com o CTA, a gente já fez essa discussão antes, a gente já vinha fazendo essa discussão antes. O que a gente discutiu no planejamento [da Secretaria de Agricultura do município] é que a única forma de melhorar a comercialização do produto, não só o café, de outros produtos também, é através de organização. Esse povo tem que estar inserido em alguma organização. Tanto faz com o PAA ou o Pnae, as pessoas têm dificuldade de acessar isso individualmente. A melhor forma de acessar essas políticas é no coletivo. E não é diferente também na comercialização do café, eles têm que estar associados a uma associação ou uma cooperativa que possa fazer isso. Porque quando você vai exportar o produto, principalmente o café, você tem que ter volume. Duas coisas, você tem que ter volume e qualidade do produto. E como um agricultor individual, sendo agricultor familiar, ele não tem volume para exportar, então ele tem que juntar, isso facilita. E quando você vai fazer negociação lá fora, a negociação via grupo, eles querem entender o histórico do grupo, como é que surgiu esse grupo, como esse grupo pensa na questão social, na questão ambiental, então tem uma preocupação maior com essa questão. Nós temos hoje um grupo de agricultores, em torno de 26 agricultores neste município que trabalham com produção orgânica, sendo que destes 26 devemos ter 5 ou 6 com produção 100% orgânica, mas os demais não usam veneno, mas ainda usam adubo químico, trabalham com agroecologia. Eu faço parte, minha propriedade é 100% orgânica. Agora, veneno, isso é indiscutível. Nós devemos ter hoje, cerca de 80 a 90 agricultores no município de Araponga que só usam adubo químico, não usam agrotóxico. Nesse grupo, todos fizeram a transição para o orgânico a partir do trabalho do CTA (entrevista com secretário de agricultura do município de Araponga, em 23/10/2013).

O que percebemos no relato do entrevistado é que a partir da atuação do CTA na região, além da transição para a agricultura orgânica, que hoje caracteriza parte da produção familiar do município, iniciou-se um processo de “sinergia institucional”, onde diversos agentes coordenam suas ações criando condições mais favoráveis para os processos de formação de capital social e desenvolvimento (EVANS, 1996). Para isso foi fundamental tanto a formação de vínculos locais entre os agricultores quanto a atuação de organizações da sociedade civil, bem como do poder público. Observamos nas Matas de Minas, em geral, que

os municípios onde os agricultores familiares conseguem comercializar sua produção em melhores condições são aqueles onde ocorreram estes processos bem sucedidos de sinergia.

Outra organização com perfil semelhante que atua nas Matas de Minas é a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (Rede), fundada em 1986 em Belo Horizonte. Tanto o CTA quanto a Rede são integradas à rede Projetos em Tecnologia Alternativa (PTA), de âmbito nacional que congrega entidades voltadas para o desenvolvimento de um modelo produtivo ‘alternativo’, baseado nos princípios da agroecologia. A Rede tem atuado nos municípios de Caratinga, Conceição do Ipanema, Manhuaçu, Simonésia e São João do Manhuaçu desde o início da década de 1990, em parceria com organizações locais de agricultores familiares e apoiando projetos de desenvolvimento da agricultura orgânica e agroecológica⁴⁸. No município de Manhuaçu criou-se um grupo de produtores de café orgânico, que recebe assistência da Rede. Estes cafeicultores atualmente produzem sem a utilização de agrotóxicos, mas não possuem a certificação de orgânico. Estes se reúnem em algumas organizações locais e realizam a comercialização do café por meio da Cooprol, via mercado de *fair trade*.

O Sebrae é outra organização que tem atuado na assistência técnica aos produtores das Matas de Minas por meio de seu projeto Educampo, iniciado em 1997 em Minas Gerais. Este projeto foi pensado como um modelo de assistência gerencial e técnica intensiva para grupos de produtores de uma mesma atividade econômica, vinculados a uma agroindústria. Segundo a entidade, “o projeto procura agregar ao conceito da assistência técnica tradicional, a gestão de negócios, normalmente uma das maiores deficiências encontradas junto aos empresários rurais, ampliando a capacidade do produtor em gerir sua atividade. Este diferencia e permite aplicar, então, melhorias técnicas capazes de imprimir ganhos quantitativos e qualitativos ao produto primário, melhorando os indicadores técnicos e econômicos das propriedades”⁴⁹.

Nas Matas de Minas, o projeto Educampo tem sido desenvolvido na região de Manhuaçu em parceria com a SCAMG, envolvendo cerca de 13 produtores membros da associação. Estes são produtores mais modernizados e afins aos propósitos deste modelo de assistência que, como o próprio Sebrae apresenta, trata-se não apenas de uma assistência técnica, mas de uma assistência gerencial, focando suas ações em aspectos relativos à gestão empresarial da unidade produtiva, por meio do controle contábil do processo produtivo e da comercialização. Os beneficiários da ATER representada pelo Educampo são empresários rurais e não agricultores ou famílias de agricultores. Trata-se de um perfil distinto daquele

⁴⁸Disponível em <http://www.redemg.org.br>. Acesso em 20/01/2015.

⁴⁹Disponível em sebraemg.com.br. Acesso em 05/05/2014.

representado pelos agricultores que recebem serviços de ATER de organizações da sociedade civil e mesmo da Emater. Os princípios que norteiam as ações do Educampo podem ser expressos como um modelo gerencial de assistência técnica, que também se conformam à atuação mais geral do Sebrae, orientada por noções como empreendedorismo, inovação e competitividade⁵⁰.

Alguns dos produtores atendidos pelo Educampo também recebem assistência da Emater, em função de sua participação no Certifica Minas Café. Além destas organizações, como já se mencionou, estão presentes empresas privadas de consultoria e indústria e comércio de insumos no campo da assistência técnica nas Matas de Minas. Suas ações de assistência são direcionadas também para produtores mais modernos e de perfil empresarial, tal como aqueles participantes do Educampo. Desta forma, um mesmo produtor com este perfil pode ser atendido por diferentes serviços de assistência técnica. Como exemplo deste perfil de produtor, consideramos um produtor de Manhuaçu, que entrevistamos para nossa pesquisa. Este produtor cultiva cerca de 80ha de café em sua propriedade, é membro da SCAMG, participante do projeto Educampo e também participa do Certifica Minas. Também, recebe orientações de um técnico agrícola, funcionário de uma revenda de insumos e que oferece o serviço de assistência técnica. Contudo, para grande parte dos produtores da região, que são produtores de menor porte e com menos recursos, o principal agente da assistência técnica é a Emater.

Além destes agentes, é necessário mencionar o trabalho de extensão desenvolvido pela UFV. Esta universidade possui uma longa tradição de associação entre a pesquisa e a extensão rural, sendo também um agente importante da extensão nas Matas de Minas. Esta universidade se constituiu no centro agregador da pesquisa, ensino e extensão rural para as Matas de Minas, funcionando como um importante elo entre diferentes agentes presentes no ambiente institucional da cafeicultura das Matas. A universidade possui um dos melhores cursos de agronomia do país e uma expertise em cafeicultura. Muitos dos produtores mais modernos que encontramos nas Matas de Minas são formados em agronomia na UFV. Dentro do campus também se encontram as sedes do CEC, da Epamig e do escritório regional da Emater. Ainda, reúnem-se na universidade grupos e organizações vinculadas a movimentos sociais rurais e à agroecologia, como o CTA e a Rede Raízes da Mata, que realiza comercialização de produtos da agricultura familiar orgânica e agroecológica dentro do próprio campus da universidade. Dessa forma, encontramos na UFV o ‘centro de pensamento’

⁵⁰Disponível em http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mg/quem_somos?codUf=14. Acesso em 21/01/2015.

da cafeicultura das Matas de Minas, onde se divulgam e promovem as principais tendências de desenvolvimento da cafeicultura da região atualmente: tanto a produção moderna e tecnificada, quanto a produção familiar voltada aos mercados locais ou a nichos de mercado (como o orgânico), amparada por políticas públicas recentes de apoio à agricultura familiar e, ainda mais recentemente, de apoio à produção agroecológica e amparada também por redes sociais formadas por *stakeholders* de Oscips, da comunidade científica, dos movimentos sociais e dos próprios agricultores. Há diversos projetos de extensão conduzidos por profissionais da UFV, em alguns casos em parceria com outros agentes da ATER nas Matas de Minas, nestas áreas.

O que percebemos é que com a extinção do IBC tanto a pesquisa quanto a ATER se distribuem entre diferentes agentes e se pluralizam numa diversidade de pacotes tecnológicos que são direcionados para distintos perfis de agricultores, como aqueles mais modernizados e de maior porte, os produtores agroecológicos, entre outros. Mas a maior parte do serviço de ATER ainda é oferta pela burocracia estadual da Emater, atendendo ao perfil médio do agricultor familiar de pequeno porte predominante nas Matas de Minas.

4.4.4. O Certifica Minas Café

O Certifica Minas começou a ser pensado em 2005, por meio de um grupo de estudos criado para elaborar um programa de certificação das propriedades cafeeiras no estado⁵¹. Nesse momento foi contratada uma consultoria privada para elaboração de um programa de certificação a partir das exigências do mercado internacional e dos protocolos de certificação existentes. O principal modelo para a formulação do Certifica Minas foi o *EurepGap*, atualmente *GlobalGap*, baseado na concepção de ‘boas práticas agrícolas’⁵². Em 2006 o programa começou a ser formalizado com a criação do Comitê coordenador e normatizador, formado por membros da Seapa, Emater, IMA e Epamig⁵³.

No âmbito desse comitê foram discutidos as diretrizes e os objetivos que o programa deveria seguir. Inicialmente foi proposto que as fazendas experimentais da Epamig fossem as primeiras certificadas e constituíssem um modelo para as demais. Essa ideia foi depois abandonada e a Epamig praticamente se retirou do processo de construção do Certifica Minas,

⁵¹Conforme Resolução nº 768, de 30 de junho de 2005. Nos anexos se encontra um resumo da legislação consultada, com suas principais disposições.

⁵²Informações de entrevista com o coordenador do Certifica Minas Café da Emater-MG.

⁵³Conforme Resolução nº 810, de 31 de janeiro de 2006.

permanecendo, contudo, na composição do Comitê. Os órgãos que se tornaram então os responsáveis pela implementação do Certifica Minas são a Emater e o IMA.

A especificidade do Certifica Minas consiste em que a burocracia pública assumiu um tipo de serviço que era ofertado pelo mercado a produtores individuais – a certificação da propriedade que atenda a determinados requisitos que devem ser avaliados em um processo de auditoria. Este serviço passou então a ser ofertado pelo Estado a seus clientes, constituindo uma política pública. Como foi discutido anteriormente, com as mudanças a partir do governo Neves em Minas, as empresas públicas do estado – Emater e IMA – passaram a atuar mais diretamente em setores tipicamente mercantis, como a certificação, e a oferecer serviços como forma de captação de receita.

O Certifica Minas consiste basicamente em três etapas que culminam com a obtenção da certificação pela propriedade produtora de café. A primeira etapa consiste na seleção e no processo de adequação das propriedades e é responsabilidade da Emater. Em primeiro lugar, é feita uma seleção de produtores interessados em ingressar no programa. Os produtores devem assinar um requerimento e pagar anualmente uma contraparte do programa cujo valor é estipulado para cada propriedade, sendo um valor muito inferior aos preços de mercado da certificação⁵⁴. A partir daí, os técnicos do programa instruem os produtores a realizar as adequações necessárias na propriedade conforme as normas do programa, constantes em um documento de conferência utilizado pelos técnicos ou um *checklist*⁵⁵. Os critérios de adequação referem-se, de modo geral, ao cumprimento da legislação ambiental e trabalhista e de normas gerais de boas práticas agrícolas.

A partir do momento em que os técnicos da Emater consideram que a propriedade já se encontra apta, passa-se à próxima etapa, que consiste em uma auditoria interna sob responsabilidade do IMA. Nesta etapa, os auditores do IMA fazem uma visita à propriedade agendada com o produtor para a realização da auditoria. A auditoria é realizada conforme o documento do IMA ‘Análise de conformidade’, em que é verificado o cumprimento das normas do programa. Há uma escala centesimal de pontuação e para obter a certificação a propriedade necessita atender a um mínimo de 80% dos itens avaliados. A última etapa consiste em uma auditoria externa realizada por uma das certificadoras credenciadas junto ao

⁵⁴Como exemplo dos valores pagos pelos produtores inscritos no programa, um técnico da Emater relatou que um produtor pagava o valor correspondente a aproximadamente uma saca de café ao preço de mercado durante a safra de 2013, em torno de R\$300. O mesmo produtor se contratasse uma certificação privada pagaria em torno de R\$5.000 naquele momento.

⁵⁵O documento de controle utilizado pelos técnicos da Emater, o *checklist*, bem como outros documentos referentes ao Certifica Minas podem ser consultados em <http://www.ima.mg.gov.br/certificacao/cafe> (Acesso em 16/04/2015).

IMA conforme seus procedimentos próprios, mas que consistem também, basicamente, no cumprimento das normas do programa. As auditorias externas são feitas por amostragem. Caso seja comprovada a adequação nesta última etapa é emitido o certificado para a propriedade cafeeira.

Em 2007, o Certifica Minas começou a ser implantado em algumas propriedades como um projeto piloto. Entre estas haviam fazendas experimentais da Epamig. Inicialmente, as atividades de orientação técnica pré-certificação eram desenvolvidas pelos técnicos locais da Emater, dentro de sua rotina de trabalho, mas se percebeu que seria inviável devido ao volume de trabalho que os técnicos já acumulavam.

Naquele momento, a Emater contava com um quadro bastante reduzido devido em parte ao programa de reestruturação e de demissões voluntárias iniciado no governo Neves. A demanda de trabalho dos técnicos cresceu muito quando a empresa passou a atuar dando suporte a execução local de programas federais. De tal modo, foi criado um corpo de técnicos para trabalhar especificamente no programa de certificação. A partir de 2008, o programa começou a contar com uma equipe exclusiva, formada por técnicos selecionados dentro do quadro da Emater entre aqueles com interesse e experiência de trabalho com a cafeicultura. Inicialmente eram 40 técnicos da Emater para todo o estado. Com a saída de alguns, a equipe contava em 2013 com 34 técnicos para atender todo o estado, sendo 21 técnicos no Sul de Minas, 4 no Cerrado e 9 nas Matas de Minas. O corpo técnico da Emater que trabalha exclusivamente com certificação do café recebe treinamento constante e muitos deles fizeram especialização em cafeicultura na UFLA, uma das mais importantes universidades na pesquisa e na formação técnica para a cafeicultura no país.

Em 2010 houve grande desistência de produtores e o programa experimentou uma crise. As motivações apresentadas por muitos entre os produtores que abandonaram o programa referem-se à frustração quanto à expectativa de venda do café certificado com ágio. Em geral, os cafés certificados, seja como orgânico, do comércio justo, UTZ, etc., conseguem obter um ágio variável no mercado. Mas, até aquele momento, o Certifica Minas não havia conseguido um reconhecimento no mercado e, portanto, os compradores de café, principalmente os exportadores, não reconheciam o selo do programa como um índice de diferenciação que permitisse o pagamento de ágio aos cafés certificados. Desse modo, os produtores participantes do programa em geral vendiam seus cafés como *commodity* pelas vias habituais, o que nas Matas de Minas se resume aos intermediários locais.

A partir de 2010 foram introduzidas algumas mudanças no programa. A principal delas foi a ênfase no controle dos custos de produção. Desde então, os técnicos do programa

trabalham junto aos produtores defendendo a visão de que um programa de certificação envolve não apenas uma melhoria das condições de comercialização, mas uma melhor gestão da propriedade, entendida como uma empresa. A rentabilidade do produtor depende não apenas do lucro obtido pela venda do produto, mas também pelo controle eficiente dos custos de produção. Foi incluído então no *checklist* alguns itens referentes à contabilidade da propriedade e os técnicos passaram a orientar os produtores quanto ao controle contábil.

Em 2013, o Certifica Minas já estava bem estruturado e contava com cerca de 2000 produtores certificados. O programa começou a ser reconhecido pelo mercado, sendo que outras certificações procuraram a coordenação do programa para estabelecer uma equivalência de certificados, como a UTZ. A partir daí foram feitas as primeiras vendas de lotes de café certificado com algum ágio no mercado por meio da Exportadora Guaxupé, no ano de 2013.

De todo modo, o programa enfrenta outra crise atualmente, pois chegou ao seu limite de atendimento por parte dos técnicos da Emater e do IMA. Com a possibilidade de comercialização com ágio, alguns produtores começaram a procurar o programa, mas em muitas regiões não havia como absorver novos entrantes. Desde então têm sido estudadas novas estratégias de trabalho, já que não há a possibilidade imediata de aumentar o corpo técnico de funcionários dos órgãos do governo atuantes no programa. O programa atende cerca de 2% do total das propriedades cafeeiras do estado, apesar de ser a principal política pública do estado para a cafeicultura. Tendo já chegado praticamente ao seu limite da capacidade de atendimento, pode-se questionar a efetividade dos resultados dessa política para a cafeicultura do estado de modo geral. Esta autocrítica tem sido feita pelos próprios gestores do programa dentro da estrutura da Seapa, que estudam a possibilidade de parceria com organizações de produtores, principalmente cooperativas, como uma forma de suprir parte da assistência técnica e outros serviços e poder assim ampliar o programa⁵⁶.

O orçamento da Seapa destinado ao café no período de 2009 a 2013 refere-se em grande parte à certificação do café. Houve nesse período uma queda significativa no orçamento destinado ao programa Certifica Minas Café. Em 2009, foram realizadas despesas no total de R\$ 206.873,32 pelo IMA e R\$ 1.177.847,01 pela Emater, no total de R\$ 1.384.720,32 do orçamento da Seapa. Em 2013 constam apenas informações de recursos para a Emater no total de R\$563.535,11 de despesas realizadas. A queda no orçamento do Certifica Minas Café se deve, segundo agentes da Seapa, da Emater e do IMA, ao fato de que ele

⁵⁶Dados de entrevistas realizadas com o coordenador do programa na Emater, realizada em 29 de outubro de 2013, e com os responsáveis pelo programa no IMA, realizada em 22 de novembro de 2013.

constituía um ‘programa estruturador’ e passou a constituir um projeto ou atividade da rotina da administração estadual desde 2012⁵⁷.

O último relatório de execução orçamentária de que dispomos produzido pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do governo de Minas referente ao Programa Certifica Minas, cuja unidade orçamentária responsável é a Emater, referente ao ano de 2012, identifica 2137 propriedades de café assistidas no estado, das quais 447 ou 24,67 % na região da Mata. Ainda neste relatório, consta o orçamento programado de R\$ 780.000,00, sendo que foram executados efetivamente R\$ 445.541,07, dos quais R\$115.189,53 foram destinados à região das Matas, correspondendo a 25,85% do orçamento do programa do estado⁵⁸.

Até o momento de conclusão da pesquisa não havia sido feita nenhuma avaliação dos resultados do programa pelo próprio governo ou por algum estudo com este propósito. Não constituía um dos objetivos do nosso trabalho uma avaliação de programas e políticas públicas. Não pretendemos então apresentar conclusões quanto a este aspecto, mas pontuar algumas observações sobre possíveis efeitos do programa conforme seus direcionamentos estruturais.

É importante destacar que o Certifica Minas representa uma política nova, sem paralelos na atuação do IBC junto ao setor produtivo. Esta política de certa forma busca responder às condições atuais do mercado de café, onde a certificação cumpre a função de possibilitar o acesso a determinados mercados bem como a de aumentar a competitividade por meio da diferenciação dos produtos. Apesar disso, a própria certificação tem sido comercializada no mercado de café pelas certificadoras privadas. O programa representa a entrada da burocracia estatal enquanto ofertante de um serviço no mercado. Este serviço é subsidiado pelo próprio estado, constituindo também uma política de incentivo à produção. Neste sentido, representa certamente uma inovação institucional e um novo padrão de relações entre burocracias estatais e produtores. É interessante ainda se notar que a oferta da certificação se deu a partir da iniciativa do governo do estado de Minas e não a partir da demanda dos próprios produtores, que seriam os beneficiários deste serviço. Neste caso, notamos que a atuação dos burocratas não pode ser reduzida a um padrão de busca de interesses ou formas de rentismo. Também não poderíamos entender a implementação do programa apenas em função da influência de representantes dos produtores junto ao governo

⁵⁷Os ‘programas estruturadores’ foram concebidos pela Assessoria de Gestão Estratégica do governo de Minas como áreas estratégicas e prioritárias para ação do governo, que deveriam contar, portanto, com um maior aporte de recursos. Trata-se de programas de inovação em áreas estratégicas do ponto de vista econômico, social e de gestão. <http://www.planejamento.mg.gov.br/>. Acesso em 21/01/2015.

⁵⁸Dados obtidos em <http://www.transparencia.mg.gov.br/>. Acesso em 17/12/2014.

de Minas. Em parte, o desenvolvimento do Certifica Minas evidencia a atuação de burocratas capacitados, com um nível de autonomia relativo, engajados e determinados em relação ao sucesso de sua própria atuação no setor do café. Como procuramos mostrar, o desenvolvimento do programa dependeu de uma conjuntura política favorável durante a gestão Neves-Anastasia, em que havia a participação dentro dos quadros de governo de indivíduos comprometidos com os produtores de café e de interesses do próprio setor produtivo que se expressavam formalmente nas instâncias de participação e deliberação criadas na estrutura do estado. A execução do programa, por sua vez, depende da participação dos órgãos envolvidos, com suas características peculiares, e da criação de uma burocracia técnica dentro destes órgãos altamente engajada com o programa.

O enfoque conferido pelos técnicos que atuam no Certifica Minas é a gestão da propriedade e o controle dos custos de produção, buscando uma maior eficiência econômica e modernização técnica das propriedades atendidas. O programa incentiva o desenvolvimento de capacidades entre os produtores relativas à gestão da propriedade cafeeira, criando um controle da contabilidade da produção ou melhorando sua gestão. Além do mais, o programa trabalha com a concepção de boas práticas agrícolas que busca maior eficiência e ‘sustentabilidade’ da produção, o que envolve muitas vezes algum avanço tecnológico ou melhor uso da tecnologia disponível. Podemos considerar que este enfoque do programa constitui uma mudança significativa em relação ao padrão de atuação da burocracia do IBC juntos aos cafeicultores, na medida em que naquele contexto era favorecida a difusão de um pacote tecnológico focado no aumento da produção e da produtividade predominantemente. No atual contexto, os técnicos do Certifica Minas focam suas ações na qualidade e na eficiência da produção, sendo a produtividade percebida como uma consequência da eficiência produtiva e não um objetivo em si mesmo.

O programa não atende apenas a pequenos produtores ou agricultores familiares, mas a maior parte dos beneficiários pertence a esse segmento que teria maior dificuldade em acessar uma certificação privada. Mas, por outro lado, os técnicos costumam ter alguns produtores um pouco mais modernos em sua área de atuação. Estes foram alguns dos que tiveram mais facilidade para aceitar o programa quando este começou, segundo o seu coordenador na Emater⁵⁹.

⁵⁹Segundo informação obtida em entrevista com o coordenador do Certifica Minas da Emater-MG, realizada em 29 de outubro de 2013, cerca de 50% dos produtores no programa são agricultores familiares e cerca de 85% das propriedades têm até 50ha.

Os técnicos orientam a que todos os produtores que estão no programa entreguem amostras para o concurso estadual. Igualmente, medidas que fazem parte dos procedimentos de adequação da propriedade, constantes do *checklist*, como separar e lavar o café, além de levar para o terreiro no mesmo dia, contribuem para melhorar a qualidade geral do café. De toda forma, não há uma avaliação exata de seu impacto sobre a qualidade dos cafés das propriedades certificadas⁶⁰. O Certifica Minas reconhece e chancela os esforços dos produtores, por meio da certificação, mas a responsabilidade pelos investimentos em modernização e qualidade está com os produtores. Logo, a principal política para a cafeicultura do estado de Minas consiste em um programa que conta apenas com 34 técnicos, com poucos recursos e que pouco confere de suporte aos produtores. Os sucessos pontuais do programa podem ser atribuídos mais aos esforços dos produtores e de relações pessoais de produtores com técnicos do programa, estes bastante motivados em sua atuação, que propriamente de condições institucionais.

⁶⁰A partir de 120 amostras que foram avaliados pelo IMA, há uma estimativa de que cerca de 10% dos produtores conseguiram melhorar a qualidade de seu café, passando de café de bebida dura para bebida mole. Nestas amostras, cerca de 30% dos cafés corresponderiam a este tipo de bebida de melhor qualidade. Mas não se trata de uma amostragem representativa dos produtores do estado. As informações foram obtidas em entrevista com a gerência de certificação do IMA, realizada na data de 22 de novembro de 2013.

5. O mercado de café nas Matas de Minas: o processo de adaptação dos produtores e as formas de coordenação das transações no contexto da desregulamentação

5.1. Apresentação

Neste capítulo apresentamos a análise do mercado de café nas Matas de Minas. Consideramos os impactos da desregulamentação sobre a produção e a comercialização na região desde a década de 1990. Analisamos de que modo os produtores se adaptaram às transformações institucionais decorrentes da desregulamentação. Tratamos aqui da dimensão local do mercado, constituída pelas transações entre produtores e intermediários que atuam na compra do café para destiná-lo à exportação ou à indústria. Consideramos, assim, as formas de coordenação da distribuição de café nas Matas de Minas, marcadas pela predominância dos intermediários e de que modo estas se rearranjaram no contexto pós-IBC.

Podemos observar que se alinham neste mercado tipos de produtores, os quais produzem qualidades específicas de café, a canais de comercialização diferentemente organizados. Tratamos da construção social da qualidade a partir dos processos de diferenciação dos cafés das Matas – cafés sustentáveis e cafés especiais –, e sua relação com os nichos de especialidades e o mercado de *commodity*. A qualidade é o termo chave no mercado de café no contexto da liberalização. Além disso, a qualidade é a noção central para compreender as atuais estratégias dos produtores das Matas de Minas e seu processo de adaptação ao contexto da liberalização do mercado de café – que passam, essencialmente, por um processo de diferenciação dos cafés e de superação de um estigma de baixa qualidade dos cafés da região.

Nesse sentido, a construção social da qualidade é acionada neste capítulo como uma ferramenta para a compreensão das formas de coordenação das transações no mercado local de café nas Matas de Minas. Tais transações não são definidas apenas em função das assimetrias no estoque de informação disponível aos agentes. De outro modo, a chave analítica proposta para compreender a estruturação deste mercado considera que os padrões de qualidade, em função dos quais se organizam as transações, objetivam relações de poder. Estes padrões são manejados pelos intermediários na comercialização de café *commodity*. O acesso dos produtores a canais de comercialização que sejam mais interessantes de sua perspectiva passa pela construção de outros padrões de qualidade que se sustentam em esquemas específicos de avaliação, suportados por determinados agentes e mecanismos institucionais.

5.2. A estrutura do mercado de café nas Matas de Minas: produtores, compradores, padrões de qualidade e controle da comercialização

A comercialização do café envolve sempre uma avaliação de sua qualidade. Essa avaliação não é algo que possa ser fácil e objetivamente feito por ambas as partes envolvidas na transação; demanda conhecimentos sobre as normas legais que orientam a avaliação, sobre as formas de classificação adotadas no mercado, sobre preferências de consumidores e características da demanda e sobre o funcionamento do mercado e os preços de tipos distintos de café. As informações necessárias para se avaliar o café e determinar sua qualidade/ preço não são uniformemente distribuídas e não estão necessariamente disponíveis a todos os agentes da cadeia.

A cadeia de comercialização do café nas Matas de Minas tem em seus polos os produtores, de um lado, e os exportadores de outro, e há uma grande assimetria de informação entre estes polos da cadeia. Muitos produtores ao comercializarem seu café não conhecem as características ou potencial de qualidade de sua produção e não dispõe de informação suficiente sobre o funcionamento do mercado de café. Também, estes produtores não possuem poder de influenciar nas condições das transações pela própria estrutura do mercado, caracterizada por muitos produtores de um bem relativamente homogêneo e uma demanda concentrada e controlada por poucos agentes. Esta estrutura mercantil tende a beneficiar os agentes a jusante na cadeia em detrimento dos produtores. Há também uma tendência ao oportunismo nas transações entre produtores e os compradores por parte destes agentes.

Apresentamos a seguir uma esquematização da cadeia de comercialização do café típica no Brasil, onde evidenciamos os agentes envolvidos e as relações entre estes que se configuram como transações de café – não necessariamente sob a mesma forma, pois o café pode passar por processamento e industrialização. O seguimento do mercado que consideramos, situado no âmbito local das Matas de Minas, compreende as transações entre os produtores e os intermediários e destes com os exportadores e a indústria.

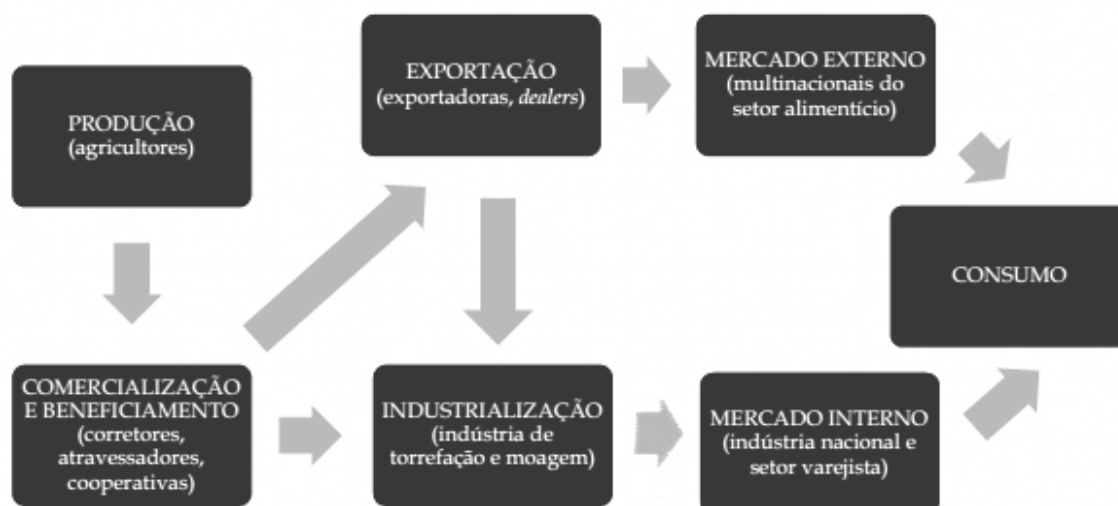


Figura 4- Cadeia de comercialização de café

Fonte: Elaboração própria

No contexto local nas Matas de Minas, os agentes que se situam mais adiante na cadeia (mais próximo aos consumidores) são os exportadores e a indústria. Em termos de poder de mercado, os agentes mais significativos são os exportadores. Trata-se em alguns casos de grandes empresas multinacionais com negócios em vários países e que dispõe de informação sobre o mercado. Eles recebem o café e separam as qualidades para o mercado externo e o mercado interno, mas a princípio comercializam todo tipo de café, ainda que seu foco sejam os cafés para o mercado externo, em geral de melhor qualidade. Os exportadores compõem um segmento poderoso da cadeia, com representação por meio do Cecafé, com assento no CDPC e, portanto, participação direta na formulação de políticas para o setor cafeeiro. A maior parte dos grandes exportadores que atuam nas Matas de Minas se concentra na praça de mercado de Manhuaçu, que é o centro do mercado de café nas Matas de Minas. Algumas das maiores empresas exportadoras de café que atuam no Brasil possuem escritórios e armazéns em Manhuaçu, como a Atlântica, a Mitsui, a exportadora Guaxupé, a exportadora Eisa, etc. Há ainda algumas grandes empresas de torrefação que destinam sua produção para o mercado local que também em boa parte se concentram em Manhuaçu, como a Três Corações. Entretanto, os exportadores são os principais agentes neste mercado.

Praticamente todo o café produzido nas Matas de Minas é direcionado para os exportadores, que o rebeneficiam e encaminham o café do tipo ‘consumo interno’ para as indústrias de torrefação e outros cafés (geralmente de qualidade superior) para o mercado externo. Os exportadores são o ponto de confluência deste mercado, para onde se destina o

café dos produtores e de onde ele é redistribuído para outros mercados ou encaminhado para outras transações.

Os produtores dificilmente vendem seu café diretamente para as empresas exportadoras ou para as indústrias. Entre os produtores das Matas de Minas e as grandes empresas exportadoras há muitas vezes uma distância física e uma distância mantida por uma cadeia de intermediários. Um destes intermediários e um dos principais agentes do mercado de café das Matas é o corretor de café.

O corretor é um intermediário entre o produtor e os compradores em potencial, na maior parte das vezes os exportadores e a indústria nacional, mas também compradores no exterior, como distribuidores, torrefadores internacionais, redes de cafeterias, etc. A função do corretor é fazer um elo entre o produtor e os compradores, superando a distância que existe entre estes, que tanto pode ser uma distância física, mas principalmente trata-se de um lapso de informação. Os corretores buscam conhecer as condições da oferta, ou seja, os tipos de cafés que estão disponíveis em uma determinada região em uma determinada safra, e também as condições da demanda, conforme as oscilações do mercado físico e futuro e conforme as demandas específicas de possíveis compradores em termos de tipos/qualidades de cafés. Os corretores então fazem o elo entre a oferta e a demanda no âmbito local do mercado de café. E, principalmente, eles fazem a tradução de informações de uma parte a outra do mercado. Deste modo, o principal recurso de que dispõem os corretores é a informação e é com ela que eles operam no mercado.

Para os produtores, os corretores oferecem um serviço de consultoria que consiste em interpretar as informações que vêm do mercado – a respeito de cotações, de qualidades de café demandadas e dos potenciais compradores – visando orientar a tomada de decisão no momento de vender sua produção. Ao oferecerem este serviço, os corretores cobram uma porcentagem variável sobre o volume comercializado, que em muitos casos nas Matas de Minas fica em torno de 1%.

Para os exportadores e outros compradores, os corretores oferecem o serviço de reunir o café, juntando pequenas quantidades de vários produtores para formar lotes maiores, e pré selecioná-lo, classificando-o e padronizando-o conforme os tipos demandados. Por este serviço, normalmente os corretores também cobram uma porcentagem variável ou valores determinados sobre os volumes comercializados.

Os corretores possuem escritórios nas principais cidades polos de comercialização nas Matas de Minas. A principal sede deste mercado, como já se disse, é Manhuaçu, é lá que se concentra grande parte dos escritórios de corretagem da região. No bairro mais conhecido

como Baixada é onde se encontra a maior parte das empresas que atuam no setor cafeeiro, principalmente os corretores. Em determinada rua desta região, podem-se observar diversos escritórios de corretagem dispostos em sequência. O produtor que ali chega para comercializar sua produção encontra um grande número de opções, muitas vezes pequenas portas com placas indicando ‘corretagem e compra de café’, entre as quais escolher. Em outras cidades das Matas de Minas que também são importantes centros de comercialização na região, como Manhumirim, Caratinga, Carangola, Viçosa, Divino, Espera Feliz, Ervália, entre outras, há vários outros destes escritórios de corretagem e compra de café, ainda que estejam menos concentrados e em menor número.

Deve-se destacar que há uma diferença importante entre a corretagem, propriamente dita, e a compra ou intermediação de café. Os corretores comercializam apenas informação. Porém, na maior parte dos supostos ‘escritórios de corretagem’ das Matas de Minas, o que ocorre efetivamente é a compra do café por intermediários ou atravessadores. A forma como a transação entre produtor e ‘escritório de corretagem’ decorre depende do nível de formalização e se se trata realmente um escritório de corretagem ou uma empresa ‘laranja’ ou atravessador de café. No caso em que se trata de um escritório de corretagem, geralmente emite-se um laudo em que consta a classificação do café (conforme a norma oficial) e a qualidade (tipo de bebida). Caso o produtor resolva comercializar com aquele escritório, o café (toda a produção ou lotes específicos) deverá ser retirado da propriedade e encaminhado para armazéns gerais ou diretamente para os compradores. O escritório neste caso documenta a saída do café, seja com a nota fiscal em nome do produtor discriminando quantidades, valores e comprador, seja com registros de armazenagem (que geralmente informam o peso, eventualmente a qualidade, e a data de entrada). Neste caso, o corretor não compra o café. A única mercadoria que ele transaciona com o produtor é a informação. Ele oferece um serviço que consiste em disponibilizar informação sobre o mercado com o objetivo de permitir ao produtor fazer um melhor negócio com seu café. O corretor intermedia a relação entre produtor e o real comprador de seu café que se faz a partir de uma avaliação da qualidade do café por meio da qual se define o preço do produto.

Todavia, muitos supostos escritórios de corretagem de café não oferecem apenas um serviço baseado na oferta de informação e avaliação da qualidade, mas efetivamente compram o café dos produtores. Nestes casos, contudo, há um grande problema com relação à avaliação da qualidade, já que esta é feita pelo próprio comprador que não pode ser um juiz imparcial, pois é uma das partes interessadas na transação, e pode-se dizer que a parte efetivamente em condições de impor os termos do negócio devido ao controle da informação de que dispõe.

Nos ‘escritórios de corretagem’ geralmente há um espaço para receber os produtores. Neste espaço fica a mesa de negócios do corretor, onde há um computador onde ele acompanha as principais cotações diárias do café e do dólar, um telefone para que ele possa negociar com os clientes em potencial e uma papelada, como notas fiscais, registros de pesagem de café, informativos, etc. Ali ele recebe o produtor, que normalmente já leva uma amostra de seu café (a amostra padrão possui 300g), e informa os preços pagos no local naquele dia. Esses preços são apresentados como um diferencial em relação ao contrato “C” ou aos preços do mercado interno, informados pela Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F). Para definir o valor do café é necessário classificar e avaliar sua qualidade. Para isso, em geral os escritórios possuem uma sala de classificação e degustação de cafés. Esta sala é equipada com balança, para padronizar a amostra (com 300g), medidor de umidade (um equipamento que avalia a umidade do café, que deve estar até 12,5% conforme a norma nacional e abaixo disso, em torno de 11%, para alguns cafés especiais), entre outros equipamentos. Há ainda a mesa de classificação e a mesa de degustação. Em primeiro lugar, a amostra passa pela mesa de classificação, onde serão separados e contados os defeitos intrínsecos (grãos defeituosos) e extrínsecos (materiais estranhos, como paus e pedras) do café para definir o tipo, conforme a norma nacional. Em seguida o café segue para o processo de torrefação e moagem para em seguida ser avaliado na mesa de degustação. Nesta mesa, após a infusão, o café passa pela ‘prova de xícara’, em que a bebida disposta em sete xícaras é provada por profissionais treinados ou habilitados, que podem ser funcionários do escritório com esta função específica ou o próprio corretor⁶¹. Em escritórios maiores, é comum a divisão de tarefas, sendo que um ou mais funcionários se encarregam da análise do mercado e do contato com clientes, por exemplo, enquanto outros se encarregam da avaliação da qualidade dos cafés. Em pequenos escritórios não é incomum que apenas uma pessoa atue como corretor e degustador, e até mesmo outras funções, como aquelas ligadas ao transporte ou armazenagem do café. Após a avaliação do café, é informado ao produtor sua qualidade e as opções de venda, sendo que o produtor pode escolher se fecha negócio com ou por meio daquele corretor. Alguns escritórios possuem também armazéns, atuando como armazéns gerais, em outros casos, o produtor pode optar por depositar o café em outra empresa que ofereça o serviço de armazenagem.

Há uma assimetria de informação na transação de café a partir do produtor de modo geral. Grande parte dos produtores não possui conhecimentos sobre a avaliação da qualidade física e sensorial do café, sobre o funcionamento do mercado físico e de futuros, sobre a longa

⁶¹Há cursos oficiais para a formação de degustadores, como o do MAPA, mas também se trata de uma atividade onde é comum o aprendizado pelo fazer, onde não se exige formação específica.

cadeia que seu produto poderá percorrer até chegar ao consumidor. Esta falta de informação coloca os produtores em uma posição de desvantagem, seja qual for o caminho escolhido para comercializar seu café. A princípio, o trabalho dos corretores seria exatamente fornecer instrumentos (informação interpretada, acessível) para que os produtores pudessem fazer uma melhor escolha e ficassem assim menos vulneráveis no mercado. No entanto, o que acontece em muitos casos nas Matas de Minas é que os supostos corretores na verdade compram o café dos produtores para renegociá-lo adiante a preços melhores, de onde retiram seu lucro, e controlam a informação, que não é disponibilizada ao produtor. Nestes casos, mais que um problema de assimetria de informação, trata-se de uma questão de controle sobre um recurso fundamental do mercado – a informação – que confere ao seu detentor um poder sobre aquela situação mercantil. A informação neste caso se refere a um conhecimento sobre as condições do mercado e uma capacidade técnica reconhecida de avaliar e emitir um parecer sobre a qualidade do café. Como o preço está diretamente relacionado à qualidade, os agentes capazes de definir a qualidade, definem o preço, e no âmbito do primeiro elo da cadeia, que liga os produtores ao mercado, quem define as condições de mercado são os compradores/atravesadores.

Destarte, a chave interpretativa para a compreensão do mercado de café nas Matas de Minas não poderia ser a assimetria de informação como propõe a ECT. De outro modo, propomos uma análise que possa evidenciar o processo de produção da informação e das condições de avaliação da qualidade do café conforme as relações de poder no mercado em questão. Determinados agentes, que são os intermediários, controlam os mecanismos de avaliação e produção da qualidade e com isso constroem regimes sociais específicos de coordenação das transações.

Nestes casos, as transações tendem a ser pouco transparentes. Os compradores após avaliar a amostra do café geralmente informam ao produtor sua qualidade. Contudo, os procedimentos de avaliação não são totalmente claros e dependem essencialmente da ‘competência’ do degustador. O padrão de classificação neste caso, com frequência, discrimina apenas cafés ‘de bebida’ e cafés que ‘não são de bebida’, diferentemente do padrão de classificação oficial que diferencia o café em sete categorias conforme a bebida, além dos demais critérios. Ou seja, os compradores apenas dizem aos produtores, muitas vezes sem um laudo formal de qualidade, se o seu café ‘bebeu’ (deu bebida, ou é um café de bebida) ou ‘não bebeu’ (não deu bebida, não é um café de bebida). O café ‘de bebida’ corresponde ao café de bebida dura, normalmente, levando em conta o padrão de comercialização no mercado interno que seria um café de bebida dura do tipo 6. Os cafés que ‘não dão bebida’ seriam os cafés

inferiores, sejam riados, rio ou rio zona. Em alguns casos, os compradores podem diferenciar os cafés riados, rio e rio zona (este último menos frequentemente). Mas normalmente não se diferenciam as qualidades superiores, apenas as inferiores. Todos os cafés superiores aos cafés riados, assim, tendem a ser comercializados na primeira interface do mercado na região (entre produtores e compradores/atravessadores) indistintamente. Isso pode reduzir a remuneração dos produtores, sobretudo nos casos em os cafés apresentam qualidades superiores ao de bebida dura, para os quais “não há preço” na maior parte dos compradores da região. Ou seja, os cafés superiores a bebida dura são todos nivelados por este padrão que estabelece o teto de preços.

Um dos efeitos desse tipo de mercado é o desestímulo para a produção de qualidade, sendo que restam no mercado os ofertantes de um produto de pior qualidade. Este é um dos fatores que pode explicar a persistência da produção de cafés de baixa qualidade nas Matas de Minas e o baixo investimento dos produtores em tecnologia. Por outro lado, a própria persistência de uma cafeicultura com baixo nível tecnológico, com produtores com pouca informação e uma produção de baixa qualidade favorece a persistência desse tipo de estrutura comercial caracterizada pelo controle dos compradores/atravessadores.

Além da avaliação da qualidade, os compradores de café tendem a internalizar outras atividades da cadeia, como o transporte e a armazenagem, ganhando ainda mais poder de influenciar os preços pagos aos produtores. Em geral, os compradores retiram o café na propriedade supostamente sem custos aos produtores. Isto funciona como um atrativo para os produtores, devido à comodidade de não terem que se preocupar com contratar o transporte do café até o comprador ou armazém ou com os riscos de armazenar e transportar o café, já que o roubo de cargas de café é comum, sobretudo em momentos em que os preços do café estão elevados. Entretanto, os custos do frete são descontados do valor pago ao produtor. Também muitos compradores armazenam café, mas diferentemente dos armazéns gerais que cobram um valor sobre a quantidade e sobre o período de armazenagem, os compradores em geral deduzem seus custos de armazenagem dos valores pagos aos produtores.

Os preços efetivamente pagos aos produtores pelos compradores partem de uma referência de mercado. Mas, muitas vezes, diferentemente do anunciado aos produtores, os compradores utilizam uma referência do mercado físico local e não diretamente do contrato “C” da Bolsa de Nova York. Ou seja, para definir os preços que serão pagos naquele dia para os produtores, muitos compradores simplesmente telefonam para seus contatos de comercialização, como exportadores, corretores ou outros compradores locais. A partir dessas informações conseguidas a partir de suas redes de contatos na praça de mercado local é que

eles dirão aos produtores que os procuram naquele dia quanto eles pagam por uma saca de café. A partir dessa referência de preços de mercado, os compradores descontam seus custos de transporte, armazenagem e o diferencial conforme a qualidade do café para formar os preços que são apresentados aos produtores. Também ocorrem casos em que compradores de uma mesma praça combinam preços máximos pagos ao dia pelo café. Presenciamos produtores que chegavam a um escritório (atravessador) com sua amostra disposto a vender parte ou toda sua produção. Neste momento o comprador abria algum gráfico, tabela ou qualquer informação no computador e dizia ao produtor que “Nova York está dando x hoje, portanto, eu posso te pagar y ($y=x-z$, sendo z os custos de transporte, armazenagem e o ‘diferencial da praça’)”. Diante daquela informação pouco inteligível, que remetia a algo obscuro como Nova York ou a bolsas de valores, a maior parte dos produtores simplesmente consentia e vendia seu café. Caso não concordassem em vender, sua opção seria simplesmente levar a amostra a outro comprador local, que provavelmente ofereceria o mesmo preço.

No caso de alguns pequenos compradores/atravessadores, nem sempre toda a estrutura necessária para a avaliação da qualidade física e sensorial do café está disponível. Alguns atravessadores inclusive sequer possuem um escritório. Eles vão até os cafeicultores diretamente em suas propriedades onde recolhem as amostras, retornando depois com a avaliação da qualidade e oferecendo determinado preço para compra e, quase que certamente, fechando negócio e já retirando o café na propriedade. Trata-se geralmente de um contrato verbal com troca imediata. Neste caso, estes atravessadores frequentemente dispõem apenas de um caminhão para transportar o café e com isso oferecem o serviço de frete para outros atravessadores. Ou seja, eles compram o café diretamente na propriedade e revendem para outros atravessadores situados na cidade. É comum também que estes pequenos atravessadores que compram diretamente na propriedade, sejam também produtores de café que vivem na mesma comunidade ou região daqueles produtores de quem compram a produção, muitas vezes são vizinhos e parentes. Os atravessadores maiores, que possuem os escritórios nas cidades, muitas vezes preferem não comprar diretamente a produção dos cafeicultores da região, mas delegam esta atribuição aos pequenos atravessadores das próprias comunidades. Para isso eles oferecem um valor por cada saca encaminhada, que é variável, sendo que encontramos situações em que se paga a partir de R\$1 por saca. Apesar de eles perderem uma pequena quantia a cada saca comercializada, eles ganham em ‘fidelização do cliente’. Muitos produtores relataram que preferem vender para os atravessadores da comunidade, pois são pessoas de confiança, são muitas vezes amigos, parentes ou pessoas que se conhece bem. Em algumas situações, mesmo que outro comprador oferecesse um preço um

pouco superior, encontramos produtores que ainda assim preferiam comercializar a partir de seus laços de confiança com os compradores locais.

A existência desta rede de atravessadores com grande capilaridade e que consegue se utilizar dos laços locais constituídos por relações de parentesco, vizinhança, amizade, enfim, confiança, é um forte mecanismo que explica a persistência da estrutura do mercado local e o poder que nela possuem os atravessadores. Eles são agentes que não apenas controlam a informação no nível local, mas criam mecanismos para manter os produtores integrados em suas redes de comercialização, mecanismos estes muito fortes porque assentados nas relações sociais dos próprios produtores. Tais evidências nos permitem reiterar nossa crítica à perspectiva da assimetria de informação, que não permite uma elucidação das estruturas deste mercado de café. De outro modo, centramos nossa análise no contexto local das relações sociais que fundamenta as transações.

Uma prática comum na região e ilegal é a criação de empresas ‘laranja’ por parte das exportadoras de café. Muitos dos compradores de café na região são empresas laranja. Por meio deste esquema, as exportadoras criam intermediários na transação de café para evitar o pagamento de impostos. Neste caso, o produtor vende para um atravessador que é uma empresa laranja. Esta empresa emite a nota fiscal, em alguns casos uma nota ‘fria’, ou seja, falsa ou sem valor legal, supostamente recolhe os impostos devidos e repassa o café aos exportadores que já teria sido objeto de tributação, dispensando o exportador neste caso de recolher impostos. Mas, estas empresas laranja criam diversas formas de sonegar impostos, como decretar falência e reabrir periodicamente como outra pessoa jurídica. Ou seja, o café acaba por não ser tributado. Diante da existência de práticas irregulares e ilegais por parte destes compradores de café, principalmente a sonegação fiscal, são frequentes as ações da Polícia Federal e da Receita Federal na região, em muitos casos culminando com o fechamento de supostos escritórios de corretagem e mesmo a prisão de compradores⁶².

Outra opção de comercialização para os produtores seriam as cooperativas. Todavia, nas Matas de Minas há poucas cooperativas, há dificuldade de organização dos produtores e muitas cooperativas têm problemas em se manter e acabam por ter vida curta. Caso os produtores tenham acesso a uma cooperativa para comercializar sua produção, o procedimento de avaliação é semelhante àquele descrito para as transações com um corretor. O produtor leva uma amostra ao ponto de comercialização da cooperativa, onde ela será

⁶²Como exemplo, ver notícia do Estado de Minas disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/04/09/internas_economia,369060/mp-combate_fraude-no-comercio-de-cafe-em-mg-es-e-rj.shtml. Acesso em 15/07/2014.

classificada e avaliada em termos de qualidade de bebida. Normalmente as cooperativas possuem uma estrutura, ainda que mínima, para recebimento, classificação e degustação de cafés, além de profissionais capacitados para estas tarefas. Em geral é importante que a cooperativa possua degustador de café. Em casos que isso não seja possível, a avaliação do café pode ser feita fora da cooperativa, por degustadores de outras empresas. Nestes casos, a cooperativa fica dependente da credibilidade do degustador externo, o que é importante em um contexto em que a avaliação da qualidade está de certa forma ligada à reputação de quem a avalia e atesta.

Em geral a cooperativa emite um laudo que atesta a qualidade do café. Caso o produtor decida comercializar os cafés via cooperativa, também é comum que se emita um extrato dos cafés depositados, constando os lotes separados por qualidade e tipos. As cooperativas normalmente não compram o café dos cooperados. Elas recolhem esses cafés, padronizam-no em lotes diferenciados por qualidades e os comercializam no mercado interno, com exportadores e indústrias, ou exportam diretamente para o mercado internacional. No momento em que os cafés são depositados, em geral, se emite a nota fiscal em nome do produtor constando a quantidade em peso do café. O pagamento aos cooperados, via de regra, é feito após a negociação dos cafés, o que pode levar até alguns meses. Mas em casos em que a cooperativa possui recursos em caixa para esta finalidade é possível que ela ofereça algum adiantamento sobre a venda dos cafés, considerando a cotação do dia, fazendo acertos posteriormente. Em cooperativas pequenas, com poucos cooperados e poucos recursos, muitas vezes é impossível fazer esse tipo de adiantamento e os cooperados tem que esperar alguns meses até que possam receber o pagamento por sua produção negociada. Algumas possuem estrutura de armazenagem dos cafés que dão entrada para comercialização, mas há cooperativas pequenas que não contam com esta estrutura. Estas muitas vezes têm que contratar os serviços de armazéns gerais, o que deve ser cobrado aos cooperados. As cooperativas consultadas na pesquisa cobram aos produtores taxas em torno de 2% sobre a comercialização. Ainda, normalmente as cooperativas contam com contribuições anuais dos cooperados cujos valores variam de cooperativa para cooperativa.

As cooperativas têm a dificuldade de concorrer com os atravessadores, que muitas vezes pagam preços um pouco superiores. Em Lajinha encontramos casos de atravessadores que pagavam em torno de R\$5 a mais por saca que a Coocafé, a principal cooperativa das Matas, em 2013. Esse diferencial de preço muitas vezes vem de sonegação fiscal ou mesmo de adulteração de balanças. No caso da comercialização com as cooperativas, o frete corre por conta do produtor, enquanto que o atravessador internaliza os custos de frete, o que pode

sinalizar para o produtor como um ganho. Alguns atravessadores ficam na porta da sede comercial da cooperativa, buscando clientes. Quando o produtor procura a cooperativa com uma amostra para ser avaliada, os atravessadores procuram aquele produtor oferecendo um preço melhor que o da cooperativa. E ainda, os atravessadores normalmente pagam no momento de retirada dos cafés. Alguns pagam mesmo antecipadamente, a título de empréstimo, que deverá ser quitado com a entrega do café. O fato de que algumas cooperativas só realizam o pagamento pelos lotes após sua comercialização representa outra dificuldade para estas cooperativas em manterem a fidelização dos cooperados diante da realidade dos atravessadores que pagam de imediato. Além destas dificuldades encontradas pelas cooperativas, apontamos como uma hipótese, que não tivemos a pretensão de explorar neste trabalho, que os entraves ao processo de organização dos produtores tenham relação com a história da constituição da cafeicultura nesta região.

Além dos corretores, atravessadores, exportadores, indústrias e cooperativas, os produtores encontram alternativas de comercialização para pequenos lotes de cafés em determinadas situações especiais. Uma delas é representada pelos mercados institucionais e organizações de produtores. Em alguns municípios, pequenas quantidades de café são destinadas ao Pnae. Este é o caso de Divino e Espera Feliz, por exemplo. Além disso, nestes municípios, as organizações de produtores possuem estrutura para torrefação e moagem de pequenas quantidades de café e possuem marcas próprias para o café torrado e moído. Estes cafés também são comercializados em geral nas cidades, em feiras, mercadinhos ou outras formas de mercados de proximidade. Porém, as quantidades adquiridas pelas organizações para torrefação ou destinadas ao Pnae podem ser consideradas quase que insignificantes em relação à produção local. A importância destes mercados reside em seu papel de fortalecimento da agricultura familiar da região e das organizações de agricultores. Seu impacto sobre o mercado, por outro lado, não é tão expressivo. Dessa forma, muitos agricultores que vendem pequenas quantidades de café para as organizações ou mercados institucionais, acabam por vender todo o restante para os atravessadores locais.

Considerando a estrutura do mercado local que foi descrita, pode-se dizer que a escolha das condições de comercialização por parte dos produtores é condicionada por uma série de fatores. Entre eles podemos destacar em primeiro lugar a quantidade. Para que o produtor possa buscar melhores condições de comercialização é necessário um volume maior de café, o que permite maior flexibilidade para buscar negociar diretamente com exportadores

ou mesmo com compradores internacionais⁶³. No entanto, a maior parte dos produtores das Matas possui extensões de terras com lavouras bastante pequenas e em muitos casos com baixa produtividade, podendo-se estimar que boa parte dos cafeicultores comercialize um volume pequeno de café por ano. Além do mais, em algumas transações, os custos de transporte do café da propriedade até o armazém do comprador correm por conta do produtor, onde para volumes muito pequenos de café os custos de frete são proporcionalmente mais elevados. Com isso, a quantidade de café comercializado, quando pequena, limita as opções de comercialização por parte dos produtores que tendem a buscar compradores que estejam mais próximos para reduzir os custos de frete ou mesmo compradores que supostamente arquem com as despesas de transporte do café.

Nestes casos, como procuramos demonstrar, há um controle das condições de avaliação da qualidade e, conseqüentemente, de formação dos preços, pelos intermediários/compradores, o que lhes confere uma posição de poder e a capacidade de definir regimes de controle sobre o mercado local. Sendo que o fator determinante das condições de comercialização é a qualidade, o meio que possibilita ao produtor se inserir em outras formas de transação, não controladas pelos atravessadores, passa pela diferenciação ou especificação de distintas qualidades dos cafés em relação ao padrão *commodity*. Portanto, a cada qualidade corresponde uma forma de transação específica, com determinados agentes, normas, preços, etc. Além disso, cada qualidade de café é produzida socialmente, a partir das condições sociais que influenciam nas decisões e estratégias dos produtores. Trataremos adiante do processo de diferenciação da qualidade dos cafés das Matas de Minas e, de modo correlato, da diferenciação dos produtores, condicionando a formação de distintos canais de comercialização.

Antes, porém, é importante ressaltar que estes processos se iniciaram após a desregulamentação do mercado de café no Brasil. Este fato histórico representa um marco importante para a realidade da cafeicultura das Matas de Minas, sendo que as principais mudanças pelas quais esta região passou e tem passado se iniciaram na década de 1990 e na seguinte.

⁶³A quantidade não é importante para o caso dos cafés especiais, em que é comum a comercialização de micro lotes com características específicas.

5.3. As mudanças nas Matas de Minas após a desregulamentação: a construção de uma reputação e a emergência de uma identidade territorial

Até a década de 1990, o café das Matas era relativamente uniforme e, de modo geral, sua qualidade era reputada como ruim. Em parte, a baixa qualidade do café estaria relacionada às características climáticas – o clima úmido da região que favorece a fermentação e perda da qualidade do café – e às deficiências tecnológicas – já que há tecnologias para evitar ou reduzir o efeito do clima sobre a qualidade, mas sua adoção era ainda restrita na região. No entanto, a qualidade é um construto social e não apenas uma atribuição objetiva. Assim sendo, propomos que a baixa qualidade do café das Matas de Minas foi construída socialmente como uma reputação ou estigma que se cristalizou até mesmo na norma oficial brasileira identificando o café rio-zona à região⁶⁴. Ainda, a estrutura peculiar do mercado local até a década de 1990 não valorizava as qualidades específicas do café, tendendo a não diferenciá-los, o que por muito tempo colocou dificuldades para que os produtores pudessem comercializar cafés diferenciados ou especiais.

A partir dos anos 1990, iniciou-se um processo de mudança na imagem do café dessa região e de rompimento do estigma do café rio zona, que se formalizou com a mudança da denominação da região para Matas de Minas. Dois fatores foram importantes neste processo de mudança: em primeiro lugar, a melhoria da qualidade dos cafés e, sobretudo, o reconhecimento desta qualidade pelos agentes da cadeia; em segundo lugar, a emergência de uma identidade regional e a mudança da denominação para Matas de Minas. Este segundo fator pode ser considerado um desdobramento do processo de reconhecimento da qualidade do café da região. A partir do momento em que a região começou a ser reconhecida como uma produtora em potencial de bons cafés se reforçou a identidade local, que não poderia mais ser expressa na denominação Zona da Mata, cobrando a construção de uma nova identidade que passou a se vincular a nomeação Matas de Minas.

A mudança que ocorreu nas Matas de Minas desde a década de 1990 dependeu de uma mudança na reputação da região, rompendo com o estigma do café de baixa qualidade a ela

⁶⁴Ainda hoje, a classificação oficial brasileira, expressa na IN nº 08 do MAPA, assume 7 categorias ordenadas da maior para a menor qualidade de bebida do café: estritamente mole, mole, apenas mole, duro, riado, rio e rio zona. Onde a última categoria, o **rio zona**, faz uma referência desonrosa à **Zona** da Mata, juntamente com o **Rio** de Janeiro, onde seria reconhecido que se produziam cafés de baixa qualidade, classificados neste tipo. No entanto, nos últimos concursos de qualidade de café, em nível estadual e nacional, os cafés das Matas de Minas têm sido premiados, o que demonstra que este estigma não corresponde à realidade. No concurso realizado pelo governo do estado de Minas Gerais no ano de 2012 foi premiado em primeiro lugar na categoria natural um produtor do município de Alto Caparaó e na categoria cereja descascado um produtor do município de Araponga, ambos nas Matas de Minas. Já no concurso nacional promovido pela ABIC em 2013, o primeiro colocado geral foi um produtor do município de Espera Feliz.

associado, o que, por sua vez, se relacionou a um esforço dos produtores para produzir cafés de qualidade e a uma mudança nas formas de coordenação do mercado local, a partir da iniciativa dos produtores e de agentes da burocracia pública e organizações da sociedade que os apoiaram. Trataremos nesta seção das mudanças referentes à imagem da região e do rompimento com o estigma do café rio-zona. Nas seções seguintes trataremos do processo de diferenciação dos cafés e dos produtores a partir das qualidades e, em seguida, dos impactos destas mudanças nas formas de coordenação do mercado local.

Diversos critérios são utilizados por diferentes agentes ao longo da cadeia do café para avaliar a qualidade, como critérios econômicos, características físicas, sensoriais, tecnológicas, sociais e ambientais e a origem produtora (MONTAGNON, 2006, p. 15). No ponto final da cadeia, ou seja, no mercado consumidor, se expressam de forma mais evidente duas tendências contrastantes referentes à qualidade do café – de um lado, o padrão *commodity*, caracterizado pelo critério de produtividade e de preço; de outro lado, as formas de diferenciação do café por critérios de qualidade específicos, entre eles a origem. A ideia de que existiriam dois mercados distintos – o mercado de *commodity* e o mercado de cafés especiais – não expressa de forma adequada a realidade pós-liberalização da cadeia do café. Trata-se na verdade de dois princípios distintos relativos à qualidade que orientam as ações dos agentes na cadeia, mas diversos agentes, como as transnacionais, atuam tanto no setor de *commodities* quanto nos nichos de cafés especiais, levando-nos a perceber a complementaridade existente entre estas duas dimensões do mercado de café.

No início da cadeia, onde se situam os produtores, certamente há um interesse maior no critério da origem, que atua como uma forma de reconhecimento das formas de produção e características do *terroir* e, conseqüentemente, de captura de uma maior parcela do valor produzido ao longo da cadeia⁶⁵. A construção do reconhecimento de uma origem produtora envolve uma ação coletiva que, se bem-sucedida, produz um bem comum para todos os produtores e agentes presentes na região, que é a indicação geográfica que expressa a

⁶⁵A tendência de associar cafés a territórios específicos se insere no movimento da agricultura, no contexto da globalização, em direção às designações de origem, que se encontra no centro dos debates do GATT da World Trade Organization (WTO), onde a tendência de valorização das origens é defendida pelo eixo sul-latino da União Europeia. Tal tendência toma como referência principal o caso dos vinhos franceses, que são precursores na proteção de origens produtoras e dos agricultores. Há uma literatura recente que procura aproximar o caso do café com o do vinho na análise do processo de reconhecimento de origens produtoras (MONTAGNON, 2005; SOUZA, 2006). Mas uma diferença importante se impõe entre cafés e vinhos: diferentemente dos vinhos, que são cultivados e processados na mesma área, e em alguns casos também consumidos, os cafés são comumente produzidos em uma região e consumidos em áreas distantes, existindo uma grande cadeia de intermediários entre estes polos, onde *traders* e torrefadores intervêm entre os pequenos produtores de café e os consumidores (DAVIRON, 2006, p. 21). O reconhecimento da origem ao longo dessa cadeia, e os efeitos que isso pode ter para os produtores em termos de valor agregado à sua produção e retornos econômicos e sociais positivos, é bem mais difícil no caso do café.

reputação da região. O nome da região possui uma importância central, como um sinal de qualidade que deve ser reconhecido por diferentes agentes no mercado, até o consumidor final. A definição de indicações geográficas envolve um reconhecimento institucional bem como a construção e apropriação da identidade da região pelos próprios produtores e suas organizações.

Portanto, pode-se dizer que a dimensão territorial assume especial importância no contexto da liberalização dos mercados agrícolas. E em tal contexto, a qualidade torna-se um elemento central para a constituição das novas formas de coordenação econômica e se constitui também em uma chave interpretativa fundamental dos processos em questão.

Toda região produtora pode ser compreendida como uma construção social, na medida em que seu reconhecimento depende de um processo político orientado pelas ações coletivas entre os produtores visando criar alianças entre estes e os agentes do governo e estabelecer uma reputação que seja aceita e legitimada pelos diversos agentes da cadeia. Assim, o que define uma região produtora não é um limite físico ou natural bem definido, tampouco uma suposta “ancestralidade” ou “tradição”, já que a própria tradição é produzida ou “inventada” (HOBSBAWN; RANGER, 1984). O que define a origem produtora é seu reconhecimento expresso em uma reputação, que se liga a um nome. Trata-se, essencialmente, da negociação política de interesses, inclusive no que concerne a fronteiras (físicas e sociais) da região produtora, e da produção e/ou reconhecimento de um nome e de uma reputação.

No caso das Matas de Minas, o processo de rompimento com o estigma de café de má qualidade e de construção de uma boa reputação passou pela construção de uma nova nomeação. Este processo foi marcado pela interlocução entre agentes do poder público e representantes da cafeicultura. Principalmente desde início dos anos 2000 havia um reconhecimento por parte de agentes tanto públicos quanto privados sobre a necessidade de alterar a denominação de Zona da Mata, devido ao apelo negativo que este nome possuía no mercado e a associação que ele evocava com cafés de péssima qualidade (rio zona).

A primeira iniciativa formal de alteração da denominação da região veio com a delimitação das regiões produtoras feita pelo estado de Minas, sendo que com a portaria do IMA nº 165 de 1995 a região foi denominada Montanhas de Minas. Alguns produtores e suas organizações na região utilizavam as denominações Matas de Minas, Serras de Minas e Montanhas de Minas, por volta do final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Aos poucos, parece que o termo Matas de Minas foi se legitimando no setor cafeeiro, sendo reconhecido por diversos agentes, como organizações de produtores, *traders*, exportadores, etc., o que se

formalizou com a publicação da portaria IMA nº 437 de 2001 alterando a denominação da região de Montanhas de Minas para Matas de Minas.

Juntamente com o processo de mudança da nomeação, ocorreu uma série de mudanças relativas à tecnologia produtiva e ao reconhecimento da qualidade dos cafés da região, expressa nas diversas premiações alcançadas por produtores em concursos de qualidade em nível estadual, nacional e internacional desde o final dos anos 1990 e início dos anos 2000. A melhoria da qualidade dos cafés da região pode ser considerada uma condição para a mudança de sua reputação e a emergência de uma identidade territorial. Contudo, a dimensão essencial do processo de mudança da qualidade na região se refere a uma mudança social, expressa na criação de uma nova reputação e de uma identidade territorial, mais que uma simples mudança tecnológica ou nos padrões produtivos locais. O reconhecimento social expresso nas premiações de produtores nos principais concursos de qualidade do país também foi parte fundamental deste processo de mudança de uma reputação regional.

No processo de redefinição da identidade regional teve grande importância uma proposta de trabalho voltada para a melhoria da qualidade e aumento da competitividade dos cafés das Matas de Minas apresentada pelo setor de agronegócio do Sebrae-MG a entidades representativas dos cafeicultores da região e ao Centro de Excelência dos Cafés das Matas de Minas em 2010. Desde então, construiu-se um projeto conjunto entre Sebrae, CEC e organizações de produtores pautado em levantamentos sobre características da cafeicultura regional e em atividades de promoção e melhoria da qualidade do café. Neste processo foi criado em 2013 o Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas, constituído por diversas organizações de produtores, incluindo cooperativas de crédito e produção, associações e sindicatos de produtores e trabalhadores com o objetivo de representar institucionalmente e politicamente esta região produtora.

Com o trabalho do Sebrae e do CEC junto a organizações de produtores das Matas de Minas há um reforço da identidade das Matas de Minas e uma tentativa de precisar seus limites e suas características peculiares, que deveriam ser expressos em uma “marca-território”⁶⁶. O Conselho, juntamente com o CEC e o Sebrae, tem buscado construir uma imagem da cafeicultura das Matas de Minas a partir da valorização de suas características distintas que seriam a produção familiar e sustentável de café⁶⁷. A região das Matas de

⁶⁶Dados da pesquisa, conforme entrevista realizada com representante do Sebrae.

⁶⁷Mais recentemente foi produzido um site que apresenta a região, agora formalmente representada pelo Conselho. Neste site constam dados sobre a região produzidos pelo CEC e pelo Sebrae, um vídeo institucional e um logo que foi produzido para representar a região visualmente. Disponível em www.matasdeminas.org.br (acesso em 30/01/2015).

Minas é a partir de então apresentada visualmente por meio da seguinte imagem, que é construída como uma junção de mãos, que representam os cafeicultores e a produção familiar, que formam montanhas verdes, que remetem à paisagem da região e representam a dimensão ambiental e sustentável da produção local, como pode ser visto abaixo:



Figura 3 - Logo da região Matas de Minas.

Fonte: www.matasdeminas.org.br⁶⁸

O objetivo do trabalho conjunto entre o Conselho e o Sebrae atualmente é conquistar o reconhecimento institucional da região por meio de uma indicação geográfica e registro de uma marca coletiva a ser gerida pelo Conselho. Trata-se de um processo político em que tomam parte principalmente algumas burocracias públicas e organizações da sociedade e dos produtores para a construção de novas formas de coordenação de mercado que possam responder às novas condições institucionais produzidas com a liberalização do mercado de café. Este processo se relaciona também às mudanças referentes à adaptação dos produtores ao contexto da liberalização no sentido da produção de qualidades específicas, de que passaremos a tratar.

5.4. O processo de adaptação dos produtores ao contexto da desregulamentação: a diferenciação pela qualidade

Com a mudança na reputação das Matas de Minas, juntamente com as condições do mercado de café no contexto da desregulamentação, definiu-se um ambiente ao qual os produtores se adaptaram e vem ainda se adaptando. Esta adaptação envolveu, principalmente, a estratégia de diferenciação da produção e conforme ocorreu o processo de diferenciação dos cafés, constituíram-se novas estruturas de governança do mercado.

Nesse sentido, nos detemos agora na análise da adaptação dos produtores. Buscando construir uma ferramenta para a análise destes processos, a partir de dados qualitativos de nossa pesquisa, produzimos uma tipologia de produtores baseada em alguns critérios socioeconômicos como a extensão da propriedade, o uso de mão de obra, o emprego de

⁶⁸ O Conselho é a entidade responsável também pelo regulamento de uso da marca coletiva Matas de Minas e encaminha o pleito de reconhecimento de uma indicação de procedência.

tecnologia e referentes ao modelo produtivo e às saídas comerciais encontradas pelos produtores. Os tipos ideais de produtores que propomos devem nos auxiliar numa interpretação qualitativa da realidade estudada e melhor compreender a relação dos produtores com as dimensões institucionais e econômicas investigadas na pesquisa. Baseamos nossa tipologia em oito critérios socioeconômicos:

1) Dimensão da propriedade. Quanto à dimensão da propriedade adotamos os limites definidos na pesquisa de Vilela e Rufino (2010) para três tamanhos de propriedade correspondentes a três tipos de produtor: pequeno, até 20ha, médio, de 20 a 50ha e grande, acima de 50ha.

2) Mão de obra. Refere-se à modalidade predominante de mão de obra utilizada na propriedade. É importante destacar que em todos os casos de produtores é comum a utilização de mais de um tipo de mão de obra. É importante lembrar que a parceria agrícola é importante também em todos os casos, como foi apresentado anteriormente.

3) Tecnologia. Consideramos que o padrão tecnológico dominante na cafeicultura brasileira hoje corresponde à utilização intensiva de insumos químicos e à mecanização de tantas etapas do processo produtivo quanto seja possível. Nas Matas de Minas, devido à topografia, a mecanização do processo produtivo até a colheita é quase insignificante. Destaca-se, assim, a mecanização do processo de pós-colheita que envolve os procedimentos de lavagem, descascamento, seca e beneficiamento do café. Desta forma, consideramos em nossa análise se os produtores adotam ou não esse pacote tecnológico composto por insumos químicos e mecanização de pós-colheita (no mínimo).

4) Contabilidade. Consideramos a existência ou não de uma contabilidade básica da propriedade, incluindo ao menos os custos de produção ou custos operacionais. Consideramos a contabilidade como um índice básico do nível de racionalização da atividade.

5) Associativismo. Consideramos a participação ou não do produtor em associações e/ou cooperativas.

6) Certificação. Consideramos existência de certificações da propriedade e/ou do produto.

7) Qualidade. Consideramos se o produtor se dedica principalmente à produção de cafés especiais ou diferenciados. Entendendo que qualidade não se refere apenas a uma avaliação da qualidade de bebida do café, mas a diversos aspectos que se convertem em preços prêmio no mercado, incluindo o que denominamos cafés sustentáveis, além dos cafés especiais.

8) Comercialização. Consideramos quais as principais vias de comercialização utilizadas pelos produtores.

Tais critérios ou variáveis nos permitem focalizar não apenas em condições objetivas das propriedades, mas nas estratégias de produção e comerciais dos produtores. Analisando nossos dados referentes aos produtores a partir destas variáveis, construímos quatro tipos puros de produtores nas Matas de Minas. Nomeamos estes tipos como “tradicional”, “sustentável”, “especial” e “empresário”. Apresentamos um quadro esquemático a seguir em que relacionamos cada um dos tipos de produtor às oito variáveis de nosso modelo:

Quadro 3 – Tipologia de produtores

| Tipos de produtor Variáveis | Tradicional | Sustentável | Especial | Empresário |
|--------------------------------|--------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Dimensão da propriedade | Pequena | Pequena | Indiferente | Média a grande |
| Mão de obra | Familiar | Familiar | Indiferente | CTPS |
| Tecnologia | Não | Não | Indiferente | Sim |
| Contabilidade | Não | Em geral sim | Em geral sim | Sim |
| Associativismo | Não | Sim | Em geral sim | Indiferente |
| Certificação | Não | Sim | Sim | Em geral sim |
| Qualidade | Não | Sim | Sim | Em geral sim |
| Comercialização | Atravessador | Predominante via cooperativa | Diversos tipos de contratos | Diversos tipos de contratos |

Fonte: Elaboração própria.

Queremos destacar que ao lado dessas variáveis socioeconômicas, alguns elementos do contexto sociocultural dos produtores são importantes para caracterizá-los e diferenciá-los. Por exemplo, a estrutura do grupo familiar e a economia doméstica influenciam nas escolhas e nas estratégias econômicas de muitos produtores, em especial nos casos em que a mão de obra predominante é familiar. O pertencimento a redes sociais, principalmente fundadas em laços de parentesco e vizinhança, influencia também na alocação da mão de obra e em decisões a respeito de participação em associações e sobre a comercialização. Estas questões devem ser consideradas na análise da realidade dos produtores a partir dos dados de campo e permitem complementar a tipologia ou operacionalizá-la de forma menos esquemática.

Consideramos que os tipos puros de produtores podem ser dispostos em um contínuo, procurando com isso mostrar que a realidade dos produtores é mutável dependendo de condições econômicas e institucionais e que, portanto, os produtores reais podem passar de um tipo ao outro, sem que isso implique em algum sentido único de evolução. Também, a ideia do contínuo nos auxilia a compreender que os casos reais são mais ou menos distintos dos tipos, podendo se situar entre as categorias. Em dois extremos do contínuo situamos os tipos ideais tradicional e empresário. Entre estes localizamos o tipo de produtor sustentável e também o tipo de produtor de café especial, que nomeamos especial. Entre estes casos, mais próximos de um ou outro tipo, se situam os casos reais dos produtores das Matas de Minas⁶⁹. Consideramos ainda que tais categorias nos indicam de que modo se refletiram as mudanças decorrentes da desregulamentação do mercado nas condições sociais e econômicas dos produtores e como estes se adaptaram e estão ainda se adaptando ao novo contexto.

Até a extinção do IBC, podemos dizer que existiam dois tipos de produtores nas Matas de Minas que seriam o pequeno e o grande⁷⁰. Não havia diferenças significativas na tecnologia empregada e nos tipos de cafés produzidos entre os cafeicultores. A diferença então residia principalmente na dimensão da propriedade e na mão de obra empregada. No caso dos pequenos, tratava-se de propriedades com dimensões mais reduzidas e mão de obra predominantemente familiar. No caso dos grandes, tratava-se de propriedades maiores com predominância de mão de obra contratada. Quanto à tecnologia, os produtores recebiam assistência técnica do IBC que se encarregou, em grande parte, da implantação de um pacote tecnológico baseado no uso de insumos industriais e de cultivares melhorados, mais resistentes a doenças (principalmente a ferrugem) desde a década de 1970. Havia crédito farto disponível aos cafeicultores e sua aplicação era orientada pelo IBC e a liberação condicionada a que o cafeicultor cumprisse as determinações dos técnicos. Tais fatores devem ter contribuído para a relativa padronização tecnológica entre os produtores não apenas das Matas de Minas, mas entre os produtores do país, de modo geral, que recebiam as mesmas diretrizes gerais do IBC. É claro que o acesso à tecnologia dependia, como depende ainda hoje, também dos recursos dos próprios cafeicultores, o que certamente cria ou reforça a diferenciação entre eles.

⁶⁹Em hipótese, poderia haver mais um tipo que corresponderia a um produtor de grande porte, mas que se diferencia do tipo empresário por uma atividade mais tradicional ou menos adaptada ao contexto do mercado desregulamentado e globalizado. Mas não encontramos nenhum caso que correspondesse a esse tipo. Para todos os outros tipos, encontramos exemplos de produtores típicos, que apresentam todas as características do modelo e outros produtores que se aproximam mais ou menos dos tipos.

⁷⁰Lembrando que pequeno e grande referem-se aos parâmetros locais e adotamos os limites definidos na pesquisa coordenada por Vilela e Rufino (2010). Não comparamos, contudo, o padrão de distribuição fundiária na região nos períodos pré e pós extinção do IBC.

No que concerne à qualidade, o café das Matas de Minas (na época ainda identificada como Zona da Mata) era um café de baixa qualidade, frequentemente abaixo de bebida dura. Isso se deve às técnicas de produção que eram bastante rudimentares, sobretudo no pós-colheita, e às condições climáticas da região que propiciam a fermentação e, conseqüentemente, a perda de qualidade do café⁷¹.

É importante enfatizar que a qualidade é o principal critério de diferenciação dos cafés e, por consequência, dos produtores no contexto da desregulamentação. Muitos produtores buscam se inserir em determinados nichos de qualidade de café o que define determinadas características da produção e do produtor e determinados canais de comercialização, como no caso dos produtores ‘sustentáveis’ e ‘especiais’. Além disso, a concorrência de mercado e os condicionamentos do ambiente institucional pressionam para que todos os produtores, de modo geral, procurem reduzir custos, busquem formas mais eficientes de produção, aumentem a produtividade, enfim tornem seu negócio mais moderno, empresarial. Nas Matas de Minas encontramos estas atitudes empresariais mais claramente em determinado grupo de produtores que assim constitui certa ‘elite’ dos produtores locais, tanto financeira, quanto em termos de influência, poder, prestígio, etc. Esses são os ‘empresários’. Por outro lado, grande parte dos produtores na região parece encontrar dificuldades em se adaptar às novas exigências, constituindo o tipo que denominamos ‘tradicional’.

Acreditamos que a tipologia cobre as principais características socioeconômicas dos produtores encontrados nas Matas de Minas. Nossa distinção entre os tipos é para efeitos de elucidação e análise do processo de adaptação dos produtores ao novo contexto definido pela desregulamentação, sendo que na realidade podemos encontrar alguns casos que se aproximam muito dos tipos puros, mas também podemos encontrar casos de produtores que se assemelham a mais de um tipo ou que estariam entre um e outro, mas não correspondendo exatamente a nenhum.

5.4.1. Os produtores ‘tradicionalis’

Alguns produtores encontraram e encontram ainda dificuldades em se adaptar ao contexto pós-IBC. Estes produtores podem apresentar uma motivação tradicional para as escolhas produtivas que fazem, do tipo “meu avô fazia assim, meu pai fazia assim, então eu também faço”. Além do mais, estes produtores encontram dificuldades em se adaptar às novas

⁷¹Era comum deixar na lavoura o café colhido, onde poderia permanecer por dias amontado até que fosse transportado aos terreiros para secagem. Nestas condições de calor e umidade, os açúcares do café fermentam produzindo os fenóis que caracterizam o café riado ou rio.

exigências do mercado em termos de qualidade, diferenciação e eficiência muitas vezes por falta de recursos, tanto financeiros, quanto informação. Isso afeta principalmente os produtores menores e mais pobres. Por exemplo, há alguns anos, uma das ações mais simples para melhorar a qualidade do café, mas que ainda não tinha sido adotada por alguns produtores, era fazer um terreiro de concreto em substituição aos terreiros de terra batida ou de pedra para permitir uma seca mais rápida e uniforme do café e evitar sua mistura com material estranho. O montante de recursos para se construir um terreiro é relativamente baixo, assim, atualmente, cerca de 77% das propriedades nas Matas de Minas possuem a estrutura de terreiro de concreto. O investimento necessário para a aquisição e montagem de uma estrutura de lavador e secador de café, por sua vez, é mais alto, assim sua adoção é maior entre os produtores com mais recursos, sendo que cerca de 92% das propriedades grandes e 81% das propriedades médias possuem secador. A porcentagem de adoção desta tecnologia entre os pequenos produtores, por sua vez, é bem menor, estando em torno de 33% (CORDEIRO et al., 2010, p. 52). Os pequenos produtores podem acessar crédito para realização de tais investimentos, principalmente com o Pronaf desde 1996. Mas alguns produtores têm dificuldades de acessar mesmo esse crédito que é destinado a produtores familiares com juros subsidiados pelo governo. Em alguns casos, esses produtores menores são também os que têm menos acesso a assistência técnica, mesmo com a existência de escritórios da Emater em praticamente todos os municípios produtores, mas a capacidade de atendimento dos técnicos é reduzida.

Enfim, seja pela desigualdade socioeconômica entre os produtores, seja por fatores de ordem cultural e por dificuldades em acessar crédito e assistência técnica, entre outros fatores, alguns produtores tiveram dificuldades em se adaptar à nova realidade do mercado de café e, portanto, se encontram em uma posição bastante fragilizada. Esses produtores são os que denominamos tradicionais. Em geral são pequenos produtores familiares que produzem um café de qualidade mediana a baixa e não produzem cafés especiais ou diferenciados. O uso de tecnologia tende a ser restrito nestes casos, seja pelas motivações que nomeamos tradicionais, seja pela falta de recursos. Muitos não têm um controle financeiro preciso de sua atividade, ou não fazem um balanço contábil. Em geral comercializam seu café via atravessadores ou compradores locais e não são membros de associações ou cooperativas. Estes produtores possuem fortes vínculos com as comunidades locais, onde predominam relações de confiança assentadas no parentesco. Alguns compradores de café ou atravessadores também estão inseridos nessas redes de relações locais, mantendo por isso laços fortes e estreitos com os

produtores que envolvem a comercialização de café, empréstimos e adiantamentos em dinheiro, entre outras formas de transações e relações sociais⁷².

Não temos dados que nos permitam precisar o quanto um tipo representa proporcionalmente em relação ao conjunto de produtores da região estudada. No entanto, em nossa pesquisa observamos que a maior parte dos produtores se aproxima do tipo tradicional, o que se relaciona às características da própria região produtora, como o baixo nível tecnológico, organizativo e a predominância da comercialização de cafés *commodity* via intermediários⁷³.

5.4.2. Os produtores 'empresários'

Antes da desregulamentação havia outro tipo de produtor que denominamos simplesmente como grande, que corresponde aos produtores maiores, para os parâmetros locais, e com mais recursos. Estes produtores, em geral, tiveram mais facilidade de se adaptar às mudanças pós-desregulamentação. Muitos desses já praticavam uma atividade um pouco mais tecnificada, já faziam uma contabilidade de seus negócios, entre outras medidas que são importantes para garantir a competitividade de seu negócio, sobretudo no novo contexto. Estes, acompanhando as novas condições do mercado, tornaram-se o tipo de produtor que identificamos como empresário.

Além dos produtores grandes que já estavam no setor antes de 1990, deve-se destacar que muitos empresários entraram para a cafeicultura após esta data. Muitos entre estes são filhos de produtores que sucederam aos pais nos negócios familiares. Encontramos neste perfil produtores em geral jovens, com menos de 50 anos, com nível de escolaridade mais elevado. Muitos deles possuem curso superior e pós-graduação, principalmente a formação em agronomia pela UFV. Entre os empresários são os mais empreendedores e inovadores e, como eram entrantes na atividade há cerca de 20 anos ou menos, eram os mais dispostos a correr riscos. Além do conhecimento técnico, em geral eles possuem vínculos com profissionais de diversos segmentos da cadeia e com pesquisadores, formados ao longo da vida acadêmica, alguns possuem experiência de trabalho em outras regiões cafeeiras ou no

⁷²A distinção entre laços fortes e laços fracos e sua importância para a compreensão das redes sociais pode ser evocada para compreender essa situação. E ainda, a discussão de Evans (1996) sobre sinergia institucional, em que laços sociais e lealdades locais não conduzem necessariamente e automaticamente a formas de organização mais abrangentes e formas eficientes de capital social, podem nos auxiliar a compreender o baixo nível organizacional nas Matas de Minas.

⁷³Entre os produtores entrevistados, não houve a preocupação em produzir uma amostra representativa em relação aos tipos de produtores, assim, não há uma predominância de produtores tradicionais. No anexo 1 listamos os produtores entrevistados que foram identificados pela associação a um tipo de produtor.

exterior em outros segmentos da cadeia. Muitos deles possuem também relações e influência política no âmbito local ou mesmo regional. Estes se tornaram um novo tipo de elite da cafeicultura das Matas de Minas. O seguinte relato, de um produtor com este perfil das Matas de Minas, exemplifica as características dos produtores empresários:

Tem uma geração nova que está entrando, a minha geração, que eu considero a geração atual do café, dos nossos pais já acabou praticamente. Então um povo que saiu da faculdade, que já fala inglês e assim por diante. É a coisa mais normal você ter um filho do cafeicultor que já fez uma permanência qualquer no exterior e voltou, se ele vai ficar na fazenda, sei lá, é raro alguém estar querendo ficar na fazenda, ele já quer inovar, ele já sai da faculdade cheio de ideias mirabolantes na cabeça. Vai quebrar a cara num punhado de coisa, mas ele está com gás para fazer. Então, eu estou enxergando isso nessa geração nova, eles vão querer mudar. Mas, infelizmente, existe nessa geração ainda gente que assumiu... nós assumimos muito cedo fazenda e pessoas também que assumiram, a grande maioria que são jovens ainda, mas trabalham na mesma forma que os pais trabalhavam. Da mesma forma, obviamente, tem tecnologia de produção, inovaram muito, vai ter produtividade, todo mundo sabe de tudo, impressionante, o cara não tem formação nenhuma, mas ele sabe o princípio ativo, sabe disso, sabe daquilo, nome de produto ele sabe tudo de cor e salteado. Mas em questão comercial não andou um palmozinho (entrevista com produtor empresário que possui propriedade em Araponga, realizada em 05/04/2013).

Os produtores empresários em geral são empresários não apenas na cafeicultura, mas possuem outros negócios, entre atividades agropecuárias ou não. Grande parte dos empresários nas Matas de Minas vêm de famílias com tradição na atividade cafeeira. Como relatou um destes empresários com propriedade em Manhuaçu, “o café está no sangue”. A cafeicultura para estes empresários é um negócio, que como outros que eles administram deve estar submetido a uma gestão racional e eficiente. Mas para grande parte deles, a cafeicultura é também uma atividade com um conteúdo simbólico ou afetivo ligado à tradição familiar. O fato de investirem na cafeicultura, mesmo apesar das frequentes crises e adversidades, pode se explicar em parte por essa tradição que em geral fazem questão de enfatizar⁷⁴.

De modo geral, os empresários possuem propriedades médias a grandes e contam com pelo menos parte da mão de obra contratada. Eles desenvolvem uma cafeicultura moderna, sendo que o acompanhamento técnico de suas lavouras quando não é feito por eles próprios (já que alguns são agrônomos), é feito por consultores particulares. Eles aplicam toda sorte de insumos industriais conforme prescrição, fazem análises frequentes da sua lavoura,

⁷⁴O uso da imagem da família e o discurso da tradição familiar na cafeicultura são frequentes e importantes para estes empresários. Mas também não deixam de ser instrumentais, na medida em que muitos deles possuem sites para promoção de sua empresa/fazenda onde em geral contam a história da família na produção de café e apresentam inclusive fotos do álbum familiar. Como me disse um empresário do café com propriedade em Araponga em uma entrevista realizada em 08/01/2014, “os estrangeiros que compram nosso café adoram isso, a história do lugar, da família”.

especialmente análise de solo e folhas, fazem também a contabilidade precisa de sua atividade, sabendo exatamente quanto custa a eles produzir uma saca de café, quanto lucram com sua produção e quais suas possibilidades de investimento. Em suma, desenvolvem a cafeicultura de modo mais eficiente e rentável possível, dentro das possibilidades ambientais da região⁷⁵.

Os empresários são muito bem informados, conhecem as tendências dos principais mercados consumidores, participam de feiras, simpósios, e diversos eventos da área agrícola e da cafeicultura. Acompanham diariamente a movimentação da bolsa, especificamente da cotação do café e do dólar. Estão atualizados com as notícias do mundo econômico e agrícola por meio de noticiários de TV, jornais e internet e frequentemente acompanham e participam de redes virtuais e fóruns de discussão na internet sobre cafeicultura. Eles seguem as tendências do mercado de café. Dessa forma, geralmente estão inseridos no mercado de cafés especiais ou pelo menos buscam aprimorar a qualidade de seus cafés.

Com relação à comercialização, eles buscam diversos canais onde possam conseguir melhor remuneração, não estando, portanto, presos aos mercados locais. Alguns destinam sua produção majoritariamente para o mercado externo, fazendo negócios diretamente com exportadores. Alguns investem também na indústria própria de torrefação de cafés especiais. E praticamente todos buscam se adequar às exigências legais e possuem uma ou mais certificações, como o Certifica Minas, UTZ, *Rainforest*, etc.

A principal associação que congrega esse tipo de produtor na região é a SCAMG, formada por produtores da região de Manhuaçu, onde se concentra a maior parte dos empresários do café das Matas de Minas; mas também alguns produtores das Matas de Minas são membros da BSCA⁷⁶. Aliás, os empresários geralmente se conhecem e se relacionam informalmente, trocando informações sobre sua produção e formas de comercialização⁷⁷.

Os produtores de café, de um modo geral, no atual contexto são levados a assumir uma postura empresarial na atividade, controlando custos e/ou buscando a diferenciação pela qualidade do produto, sejam eles pequenos ou grandes produtores. No entanto, até mesmo

⁷⁵Devido à topografia acidentada de grande parte dos terrenos nesta área, a mecanização total da colheita ainda é um grande entrave tecnológico mesmo para os produtores empresários, o que diferencia o tipo de cafeicultura que estes praticam daquela desenvolvida pelos produtores mais modernos do agronegócio cafeeiro em outras regiões do país.

⁷⁶A BSCA é a principal associação de produtores de cafés especiais do país que reúne algumas das maiores e mais modernas empresas de produção e exportação de café, contando entre seus sócios com grandes grupos e famílias de empresários como a família Marinho e Suplicy e com participação de grandes transnacionais.

⁷⁷Muitos entre os empresários de café das Matas de Minas se conhecem e mantêm relações pessoais muito próximas, sendo que alguns foram colegas no curso de agronomia da UFV, alguns são parentes, padrinhos de casamento, amigos próximos, etc. Assim, as redes sociais entre estes são um fator importante, sobretudo em um contexto de deficiência de organizações formais como mecanismo de coordenação.

devido ao nível tecnológico muito baixo que predomina nas Matas de Minas, conseguimos perceber um grupo específico de produtores com as características mencionadas que denominamos de empresários.

5.4.3. Os produtores ‘especiais’

Alguns produtores empresários são produtores de cafés especiais. Contudo, alguns produtores com um perfil um tanto distinto também produzem cafés especiais. Estes podem ser produtores menores e com menos recursos e que não fazem um investimento tão alto em sua produção, mas muitas vezes pela localização privilegiada de suas lavouras, em regiões propícias à produção de café, conseguem produzir cafés de alta qualidade. Estes produtores foram evidenciados pelos concursos de qualidade, como o concurso promovido pela *Illy Cafe*, uma empresa de torrefação italiana, que se iniciaram na década de 1990. Os produtores premiados nos concursos passaram a ser reconhecidos e, em muitos casos, a premiação é reconhecida como um mérito não apenas da localização da propriedade, mas dos cuidados dispensados por estes produtores às suas lavouras. Muitos entre estes procuraram com o tempo modernizar sua produção e tendem a se tornar cada vez mais próximos do tipo empresário, ainda que sua propriedade possa ser menor. Alguns empresários também foram premiados em concursos e são reconhecidos como produtores de cafés especiais. De modo geral, o tipo que aqui denominamos de produtor especial compartilha de muitas características com o produtor empresário, como a preocupação com a contabilidade da atividade e o uso da tecnologia disponível, mas estes tipos não coincidem necessariamente em todos os aspectos. Essencialmente os produtores especiais apresentam como característica distintiva a produção de cafés de alta qualidade o que, geralmente, leva à busca por certificações e a formas de comercialização diferenciadas, pois, em geral, os cafés especiais são destinados à exportação ou ao ainda pequeno segmento de cafeterias nacionais ou de pequenas torrefações de cafés especiais.

5.4.4. Os produtores ‘sustentáveis’

Outro tipo de produtor que identificamos se caracteriza por produtores familiares, assim como os produtores tradicionais. Porém, neste caso, a partir da influência das CEBs, ainda nas décadas de 1970 e 1980, houve um processo de organização em algumas comunidades rurais, com a formação de sindicatos de trabalhadores rurais e posteriormente associações e/ou cooperativas. A partir do final da década de 1980 somou-se a este processo a

atuação de movimentos sociais e organizações ligados à agroecologia. Esses produtores passaram a se diferenciar dos tradicionais a partir do momento em que buscaram uma ruptura com os pacotes tecnológicos herdados da Revolução Verde e da assistência prestada pelo IBC e iniciaram experiências de produção orgânica e agroecológica. Suas técnicas de produção a partir de então se constituem a partir dos princípios da produção agroecológica. Essas novas práticas produtivas, no contexto dos mercados agrícolas pós década de 1990, vinculam-se à demanda de consumidores, sobretudo nos países desenvolvidos, e passam a ser valorizadas por nichos de mercados como o mercado de café orgânico e o movimento de *fair trade*. Nestes nichos, questões como os saberes coletivos, tradições e a história dos grupos produtores é valorizada juntamente com os atributos físicos no momento de comercialização do café.

Na região das Matas de Minas, muitos produtores, principalmente pequenos produtores, fizeram a conversão para a produção orgânica no início dos anos 2000, um momento em que o mercado de orgânico era bastante favorável em relação ao mercado de café *commodity*. Este processo foi mais intenso na região de Manhuaçu e alguns municípios do leste das Matas e na região de Viçosa, principalmente em alguns municípios do entorno da Serra do Brigadeiro, onde atuam organizações da sociedade civil ligadas aos movimentos sociais e de agroecologia, respectivamente a Rede e o CTA. Anos depois, alguns produtores abandonaram a produção orgânica devido a dificuldades de certificação e comercialização, mas muitos continuaram a produzir sem uso de agrotóxico e buscaram se inserir no mercado de *fair trade*.

Os produtores sustentáveis tendem a não se concentrarem apenas na produção de café, ainda que este seja também para eles o principal cultivo comercial. Além de empregarem estratégias ‘alternativas’ de produção (em relação ao que denominamos padrão tecnológico dominante), estes produtores têm se diferenciado dos tradicionais ao buscarem novas formas de comercialização de sua produção, tanto de café quanto de outros gêneros. No caso do café, estes produtores conseguem comercializar nos nichos de orgânicos e do *fair trade* via cooperativas, tanto situadas na própria região, como a Coorpol, ou em outras regiões do estado.

Em linhas gerais, o tipo que denominamos sustentável corresponde ao pequeno produtor familiar que realizou a conversão para a produção orgânica ou agroecológica. Este pode ser um produtor de orgânico com certificação e que comercializa sua produção como orgânica. Mas incluímos neste tipo aqueles produtores que abandonaram a produção orgânica por dificuldades de certificação e comercialização, mas que permanecem com uma produção

agroecológica, sem a utilização de agrotóxicos. Esta inclusão se deve ao fato de que em ambos os casos, os produtores são muito semelhantes quanto às características relevantes em nosso modelo e, em geral, participam das mesmas redes de organizações voltadas para a agroecologia e a agricultura familiar, buscando caminhos semelhantes para a sua produção e comercialização. Estes produtores também em muitos casos se inserem no mercado de *fair trade* e/ou outras formas de comercialização solidária, como as redes de comercialização local ou os mercados de proximidade.

5.5. Formas de coordenação das transações de café nas Matas de Minas

A diferenciação do café ou a produção de qualidades específicas leva a constituição de novas formas de coordenação das transações. A produção dessas qualidades, por sua vez, depende das estratégias adotadas pelos produtores e de suas condições de adaptação ao novo contexto. Para cada qualidade de café produzida na região, por tipos de produtores também distintos, se alinham formas de coordenação das transações específicas. As formas de alinhamento entre a coordenação no mercado local das Matas de Minas, conforme as qualidades dos cafés e os tipos de produtores são as seguintes:

Quadro 4 - Alinhamento entre tipos de produtor, qualidades de café e formas de coordenação mercantil

| Tipo de produtor | Qualidade do café | Forma de coordenação |
|-----------------------|---|---|
| Tradicional | <i>Commodity</i> | Via intermediários |
| Especial e Empresário | Cafés especiais e <i>commodity</i> | Torrefações próprias, exportação, cafeterias. Uso de certificações, participação em concursos, etc. |
| Sustentável | Orgânicos, <i>fair trade</i> e <i>commodity</i> | Cooperativas, mercados institucionais, solidários ou de proximidade. Uso de certificações. |

Fonte: Elaboração própria.

Discutiremos a seguir cada uma das formas de coordenação e trataremos de como estas são produzidas socialmente. Antes, porém, ressaltamos a concepção sociológica da construção social da qualidade que fundamenta nossa análise das formas de coordenação das transações, tendo em vista que a qualidade é elemento fundamental do processo de comercialização de café.

5.5.1. A construção social da qualidade no mercado de café

A cadeia global do café se constitui de uma série de transações em vários níveis, dos produtores aos mercados globais. A qualidade do café assume diferentes sentidos em cada um desses pontos ou elos da cadeia conforme é construída por seus agentes. O que expressa qualidade para um consumidor em um país do mundo desenvolvido e o sentido que a qualidade do café assume para os produtores não coincide necessariamente.

Nesta pesquisa, focalizamos o contexto local das Matas de Minas e neste como se constroem as condições de produção e de comercialização de café. Por conseguinte, consideramos a construção social da qualidade do café no âmbito do mercado local e como esta condiciona as formas de coordenação das transações nas Matas. Os níveis global e nacional são importantes enquanto contextos econômicos e institucionais, levando em conta que a qualidade começa a ser construída no local, mas este processo muitas vezes depende e só se completa nos níveis mais gerais da cadeia.

A discussão sobre a qualidade tem norteado grande parte das análises mais recentes sobre os sistemas agroalimentares. Segundo Thévenot (1995 *apud* WILKINSON, 2008, p. 115), o sistema agroalimentar propicia a expressão mais notável da centralidade da qualidade como uma questão teórica para a análise da vida econômica. O debate sobre qualidade geralmente se faz acompanhar de uma reflexão sobre informação e incerteza. A qualidade de um bem é algo que deve ser avaliado e julgado, o que demanda informação. Entretanto, a informação é por si mesma um bem que também pode ser transacionado no mercado e não está disponível para todos os agentes envolvidos em uma transação de forma equivalente. Disso se origina o problema da assimetria de informação tratado pela nova economia institucional. Diante da assimetria de informação, coloca-se o problema da incerteza sobre a qualidade das mercadorias e como esta incerteza ou a informação privilegiada pode ser manejada por alguns agentes orientados pelo comportamento oportunista gerando custos de transação. As formas de reduzir os custos de transação envolvem desenhos institucionais específicos ou formas de coordenação das transações. No caso da qualidade, envolvem essencialmente disponibilizar e garantir a confiabilidade das informações sobre a qualidade dos produtos por meio de certificações, normatizações, rotulações, etc., que devem estar amparadas em estruturas institucionais específicas.

A interpretação da questão da qualidade nos mercados baseada no problema da assimetria de informação parte do pressuposto de que todos os agentes possuem uma base avaliativa comum. De outro modo, a teoria francesa das convenções considera a existência de

uma pluralidade de formas de avaliação da qualidade. Wilkinson (2008) em uma revisão das teorias francesas da regulação e das convenções, especificamente do trabalho de Allaire e Boyer, *La grande transformation de l'agriculture*, de 1995, pondera que, segundo os autores

os mercados só podem funcionar com base em uma definição prévia da qualidade dos produtos a serem trocados. Tais qualidades, contudo, são difíceis de apreender no nível sensorial pelo usuário/consumidor. A identificação de qualidade, assim, requer a intermediação de normas e métodos de avaliação, os quais, por sua vez, estão incorporados em instrumentos ou “coisas” que representam esses valores (WILKINSON, 2008, p. 113).

A noção de qualidade ocupa um lugar central na teoria das convenções. Esta qualidade é situada em um ambiente de heterogeneidade das formas de legitimação e justificação da ação. Neste contexto, a qualidade é pensada como assumindo diferentes sentidos conforme os mundos de legitimação de valores, não podendo ser simplesmente e objetivamente atribuída aos bens ou avaliada. Nesse sentido, Eymard-Duvernay (1989) identifica pelo menos três registros da qualidade relacionados a três formas distintas de coordenação das transações. A primeira forma de coordenação se refere à lógica do mercado, onde a qualidade não é um problema, pois é pensada como inscrita nos bens, o grande problema é a assimetria de informação como trabalhada pelo paradigma econômico dominante. A segunda é a lógica industrial, que se vincula à padronização da qualidade, inscrita em *standards*. A terceira é a lógica doméstica, relacionada à existência de marcas ou identificação dos produtos e de suas origens produtoras, dando sentido à qualidade. Segundo o autor, toda forma de coordenação se refere a princípios diferentes de avaliação da qualidade dos bens, a convenções de qualidade distintas que não podem ser reduzidas a um princípio único que permita sua hierarquização (EYMARD-DUVERNAY, 1989, p. 347). Destarte, diferentes qualidades se relacionam a diferentes formas de coordenação das transações.

Em um sentido convergente, Lucien Karpik (2010, p. 173) considera que a qualidade não depende de informação, mas de regimes de conhecimento sobre os bens a que se referem e que estão ligados a modos de produção específicos, ao contexto social dos produtores e dos consumidores. Essas formas de conhecimento podem ser impessoais (ligadas a sistemas de expertise, standards, certificações, etc.) ou pessoais (ligados a redes sociais e a formas de confiança). As considerações de Karpik se referem a uma economia das singularidades, mas podem ser aplicadas para analisar o caso dos cafés diferenciados por suas características intrínsecas que os permitem caracterizar como bens singulares, o que é reforçado pela associação entre cafés e vinhos que vem sendo feita por alguns trabalhos na literatura (SOUZA, 2006; MONTAGNON, 2006). Além dos autores citados, de modo geral, a tradição francesa, tanto na sociologia quanto nas ciências econômicas institucionalistas, insiste na

dimensão plural do valor econômico e na construção social da qualidade dos bens (PECQUEUR, 2000; CALLON et al., 2000, entre outros).

A nova sociologia econômica, por seu turno, tende a criticar a perspectiva dos custos de transação em que o problema da qualidade dos bens é abordado em termos de assimetria de informação. Na visão sociológica, as escolhas, as avaliações e os julgamentos dos indivíduos que fundamentam a construção da qualidade e as transações decorrentes são estruturadas por relações sociais, essencialmente relações de poder, e orientadas por valores (FLIGSTEIN, 1996, 2001). Disso decorre a concepção central na análise sociológica dos mercados – a “construção social da qualidade”. Esta visão é mais próxima da teoria das convenções e da tradição francesa de socioeconomia de modo geral. A perspectiva da “construção social da qualidade” orienta nossa análise do mercado de café das Matas de Minas. Esta perspectiva nos permite relacionar a qualidade a dimensões sociais do caso estudado, como relações sociais entre os produtores e entre estes e os compradores, valores locais, contextos institucionais, etc. Logo, procuramos mostrar que a qualidade depende de *standards* de classificação dos cafés que são produzidos socialmente e acessados e manejados pelos agentes desigualmente dotados de habilidades para produzir e impor formas de avaliação.

A qualidade tem se tornado cada vez mais o termo comum da linguagem que interconecta todos os elos da cadeia de comercialização de café, orientando o comportamento de seus agentes, destacando-se os produtores que são estimulados a investir em cuidados para melhorar a qualidade dos cafés. No contexto da liberalização, a maior parte do café comercializado corresponde ao tipo *commodity*, cujas características de qualidade se relacionam à padronização no âmbito de uma produção em escala⁷⁸. A existência desse padrão de qualidade é fundamental para possibilitar as transações em um mercado global, dominado por grandes transnacionais. Além do padrão *commodity*, tem-se desenvolvido algumas tendências de diferenciação relacionadas a maiores exigências quanto às características organolépticas do café e à singularização da produção e do consumo relacionada a origens, a marcas e a certificações. Ainda que os padrões de qualidade de café diferenciados respondam por uma parcela pequena no volume total comercializado no mercado internacional, cada vez mais se difunde e se fortalece um discurso de valorização da qualidade. Deste modo, o mercado de café – tradicionalmente um mercado agrícola de *commodity* – tem se tornado também um mercado de especialidades, relacionado ao consumo

⁷⁸Nos anexos apresentamos o padrão de classificação de qualidade para o café *commodity* adotado no Brasil.

de distinção de produtos singulares, de alto valor simbólico – tal como no caso dos vinhos – e aos novos padrões de consumo ‘consciente’ – dos produtos orgânicos e do ‘comércio justo’.

Em nossa pesquisa identificamos três padrões de qualidade dos cafés produzidos nas Matas de Minas, cada um deles implicando em diferentes formas de coordenação das transações: o café *commodity*, comercializado no mercado local via intermediários, os ‘cafés especiais’, em que são fundamentais os procedimentos de avaliação técnica da qualidade e que conduzem a canais específicos de comercialização, principalmente destinados à exportação, e os “cafés sustentáveis”, que se relacionam a processos de certificação e podem ser comercializados por meio de cooperativas e ainda em mercados de proximidade, justos ou solidários e institucionais⁷⁹.

A principal forma de comercialização dos cafés das Matas de Minas é via mercado de *commodity*, o que no local se vincula a uma extensa rede de intermediários. Esta forma de comercialização apresenta uma série de desvantagens aos produtores, relacionada aos baixos preços, à assimetria de informação e ao controle do mercado pelos compradores. As alternativas de comercialização em geral se vinculam a processos de diferenciação do produto ou produção de qualidades específicas de café, muitas vezes apoiadas em formas de ação coletiva e construção de organizações. As estratégias produtivas e de comercialização dos produtores também se relacionam a cada uma dessas qualidades. Destarte, a cada qualidade de café corresponde não apenas uma forma de coordenação, mas também um tipo de produtor distinto.

Ao analisarmos a construção social da qualidade do café nas distintas formas de comercialização nas Matas de Minas e das formas de coordenação das transações decorrentes, esperamos demonstrar que o problema da avaliação e classificação do café não se refere apenas à assimetria de informação, mas se constitui no contexto local de relações de poder.

5.5.2. O comércio de café *commodity*

No mercado de café *commodity*, a qualidade pode ser considerada sinônimo de padronização e baixo custo em um mercado de larga escala e é construída pelos exportadores e grandes torrefadores, agentes com poder no mercado. Para isso é fundamental o papel dos *experts* que analisam a qualidade material dos cafés e emitem pareceres nos quais se baseiam

⁷⁹Adotamos a expressão “cafés sustentáveis” utilizada por Souza (2006) em sua pesquisa para se referir aos cafés orgânicos, do *fair trade* e sombreados. Em nossa pesquisa, a categoria inclui os cafés orgânicos ou agroecológicos e os cafés do *fair trade*, não havendo uma produção significativa de cafés sombreados nas Matas de Minas. Por relação ao tipo de café produzido, também adotamos o termo “sustentável” para caracterizar um tipo de produtor das Matas de Minas, o que discutiremos adiante.

os preços. Os *experts* na maior parte das vezes trabalham para os compradores. Os produtores têm pouco poder e precisam se adequar aos padrões. Este foi o cenário descrito na seção anterior, em que os compradores controlam o mercado. Nesta seção procuramos explorar a construção das estratégias dos produtores e das formas de coordenação em decorrência do controle dos compradores no mercado de café *commodity*.

A maior parte do café produzido e comercializado nas Matas de Minas é avaliado como sendo do tipo bebida dura para pior⁸⁰. A possibilidade de melhores condições de negociação para os produtores neste caso é representada pelas cooperativas, onde poderiam reunir volume e conseguir comercializar melhor no mercado de quantidade ou de escala. Mas somente a menor parcela dos produtores das Matas comercializa via cooperativas, sobretudo entre os produtores de *commodity*. Não dispomos de dados sobre a parcela dos produtores nas Matas de Minas que comercializa com cooperativas. Segundo dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006), em Minas Gerais, 52% dos cafeicultores comercializam sua produção por meio de intermediários, enquanto que 21% comercializam por meio de cooperativas, e o restante da produção não foi vendido (20%), ou se destina às vendas ao governo (1%), diretamente ao consumidor (2%) e à indústria (1%) ou empresa integradora (1%). A venda direta a exportadores é inexpressiva, representando menos de 1% do total. Considerando que estes dados representam o estado como um todo, incluindo regiões onde as cooperativas são uma importante via de comercialização, como o Sul de Minas, podemos dizer que nas Matas de Minas, onde há poucas cooperativas e uma desconfiança de muitos produtores em relação às existentes, a porcentagem de produtores que comercializa por esta via provavelmente é muito menor, enquanto que a porcentagem de produtores que comercializa via intermediários deva ser maior que no restante do estado.

Os produtores de *commodity* nas Matas são tipicamente os produtores que denominamos tradicionais. Estes produtores em geral comercializam seu café via atravessadores ou compradores locais e não são membros de associações ou cooperativas. Eles possuem fortes vínculos com as comunidades locais, onde predominam relações de confiança. Alguns compradores de café ou atravessadores também estão inseridos nessas redes de relações locais, mantendo por isso laços fortes e estreitos com os produtores que envolvem a comercialização de café, empréstimos e adiantamentos em dinheiro, entre outras formas de relação. Os produtores tradicionais são aqueles que tiveram maior dificuldade de se

⁸⁰Nos anexos apresentamos a norma oficial brasileira para classificação de café e alguns sistemas de classificação frequentemente adotados no mercado de café *commodity*.

adaptar às condições do livre mercado e por isso se encontram em uma posição mais fragilizada na cadeia comercial.

Aqui, os produtores não dominam as condições da transação, possuem pouca informação sobre a qualidade do produto que vendem e sobre as condições do mercado, estando sujeitos inclusive às práticas oportunistas dos intermediários na avaliação da qualidade de seu café e conseqüentemente na definição dos preços. Entretanto, os produtores que comercializam no mercado de *commodity* local também buscam formas de ter algum controle sobre a comercialização ou de ter mais segurança. Estas formas estão baseadas principalmente nos laços sociais locais e nas relações de confiança estabelecidas nas comunidades. As relações sociais locais ao mesmo tempo em que vinculam os produtores tradicionais a redes de comercialização com intermediários, são utilizadas por esses produtores como fontes de informação para buscar mais segurança no mercado.

Durante a realização da pesquisa visitamos uma comunidade rural onde realizamos entrevistas com diversos produtores e observação participante, que nos apresentou um exemplo da influência das relações sociais nas formas de comercialização de café na região⁸¹. Esta é basicamente uma comunidade familiar, onde quase todos os moradores possuem vínculos de parentesco consanguíneo ou por aliança, constituindo um grupo altamente coeso, com forte solidariedade social e reciprocidade, o que tem impactos na organização do trabalho e na comercialização.

Com relação à comercialização, tal como de modo geral ocorre nas Matas de Minas, os produtores vendem para um intermediário local, que neste caso é também um produtor de café residente na comunidade e que possui relações de parentesco com vários outros moradores. Este intermediário compra o café de quase todos os moradores da comunidade e revende para compradores maiores situados nas cidades próximas. A justificativa dos moradores para vender o café para este comprador, além das habituais justificativas de que é mais cômodo, em função da retirada do café na propriedade e do pagamento em geral à vista, refere-se ao fato de que ele é parente, logo, alguém em quem se poderia confiar. Também como em outras localidades das Matas de Minas, o intermediário empresta dinheiro a juros e faz adiantamentos para compra da produção. Nesta comunidade, ele o faz para os moradores, inclusive os parentes, cobrando juros de 4% ao mês. Para alguns produtores com os quais conversamos, esta prática é pensada como uma ajuda em casos de necessidade, em que os

⁸¹Não mencionamos o nome da comunidade ou do município para preservar a identidade dos produtores que aí residem. Além disso, a situação que descrevemos a partir da observação nesta comunidade é recorrente em outras que também visitamos. As informações coletadas em campo não foram gravadas, neste caso, mas registradas em caderno de campo.

produtores precisam de recursos para fazer a colheita ou arcar com despesas domésticas e não dispõem de outros meios.

O discurso dos produtores sobre o intermediário ou atravessador é ambíguo. Em muitos casos, fala-se dele como alguém em quem se pode confiar, que ajuda a todos na comunidade dando destino a seu café e mesmo emprestando dinheiro. Nesta comunidade é frequente os produtores deixarem o café no armazém do intermediário para vender aos poucos, esperando por melhores preços. Em muitas localidades essa prática foi abolida ou é quase inexistente devido aos calotes de atravessadores e à desconfiança dos produtores. Mas, em alguns momentos, os produtores se questionam sobre o fato de que quem faz a avaliação do café é o comprador e que eles não têm informações sobre isso. O comprador apenas diz se o café bebeu ou não bebeu. O produtor não tem informações que o permitam contestar essa afirmação, apenas podem escolher vender o café para esse ou outro comprador.

Com relação à avaliação da qualidade do café, alguns produtores disseram não confiar totalmente na avaliação do atravessador, mas disseram não se sentir capacitados para questionar. Conforme o relato de uma produtora desta comunidade: “pra nós só existe café que bebe e café que não bebe. Os compradores é que fazem negócio com nosso café”. Ou seja, o comprador pode comprar um café como sendo ‘de bebida’, mas sabendo que se trata de um café fino, o venderem adiante com preços bem mais elevados do que pagaram.

Nesta comunidade foi relatado o caso de um produtor que submeteu uma amostra de sua produção de um determinado ano a um concurso de qualidade de café regional. Logo em seguida, precisou vender sua produção, foi até um atravessador que disse que seu café não bebeu e o vendeu a preço de café rio. Pouco tempo depois, saiu o resultado do concurso e seu café foi classificado com uma alta pontuação na escala SCAA⁸². As sacas de café daquele lote poderiam ser vendidas a altos preços depois do resultado do concurso, no entanto, o produtor já as tinha vendido como se fossem café rio. O que este caso ilustra é que o produtor não domina as condições da negociação, que dependem da qualidade do café, pois a avaliação desta é feita pelo próprio comprador e segundo seu interesse. Trata-se de um extremo, de um produtor com pouquíssimas informações e um comprador disposto a correr o risco de perder o negócio para tentar explorar ao máximo o ganho na negociação. Mais comumente, os compradores apenas não diferenciam os cafés de bebida, podendo lucrar na compra de cafés a preço de bebida dura e venda a preço de café de bebida mole. E os produtores se acostumaram com o padrão ‘café de bebida’, como sendo o máximo que podem almejar em termos de

⁸²Nos anexos consta o padrão de classificação da SCAA.

qualidade. Sua preocupação nos tratos culturais e de pós-colheita é, em geral, apenas garantir que o café ‘dê bebida’.

É importante perceber as nuances e ambiguidades nas relações dos produtores com os intermediários. Em alguns momentos, os próprios produtores defendem a comodidade de vender para estes agentes, em outros condenam as práticas irregulares por eles adotadas. Como uma agricultora me disse: “o ideal é que a gente tivesse uma cooperativa para poder vender o café, para não precisar do atravessador, mas o problema é que esse negócio de cooperativa é muito difícil, dá muito trabalho, e nós não estamos dando conta nem do serviço da lavoura”. Assim, o atravessador aparece, como ouvi no relato de alguns produtores, como “um mal necessário”, e é a figura central da comercialização de café *commodity* e do mercado de café em geral das Matas de Minas⁸³.

Os produtores fazem uma escolha racional entre as possibilidades de comercialização de sua produção. Todos os produtores entrevistados disseram que, quando possível – ou seja, quando dispõe de recursos, principalmente tempo –, levam amostras de café a mais de um comprador e procuram vender para aquele que oferece a melhor avaliação da qualidade e, conseqüentemente, o melhor preço. Não há continuidade e frequência nas relações contratuais na venda do café *commodity*. Na maior parte das vezes os produtores vendem parcelas de sua produção anual para diferentes compradores e nas colheitas seguintes podem vender para outros. O pagamento em geral é feito no ato da venda do café conforme a cotação e os mecanismos utilizados pelos compradores no mercado local, que foram descritos na seção anterior do capítulo, não havendo muitas vezes qualquer formalização jurídica dos contratos. O mecanismo de preços é o regulador básico destas transações.

No entanto, como se procurou mostrar, a escolha dos produtores em vender sua produção aos intermediários é condicionada por alguns fatores, como a proximidade e, principalmente, os laços sociais locais e as relações de confiança que deles derivam. Assim, a racionalidade é limitada pelo próprio contexto social dos produtores. A formação desse tipo de estratégia de comercialização condicionada socialmente é evidenciada no relato de um produtor tradicional:

Com isso [a venda para os atravessadores] a gente perde muito dinheiro. Porque é assim, esses dias mesmo, o café poderia estar pagando até mais um pouco, pelo que estava passando na televisão. Mas aí [os atravessadores] ficam com a desculpa de que o café está melhor, o outro está pior, aí acaba pegando aqueles que estão mais apertados, num momento de colheita, no

⁸³A importância dos intermediários também se relaciona ao fato de que em algumas regiões das Matas de Minas muitos produtores não possuem maquinário para beneficiamento do café e optam assim por vender o café em coco para estes agentes que o beneficiam.

início, às vezes a pessoa está precisando de dinheiro, aí você vai lá ao [nome do atravessador] que é atravessador, acaba indo ali, confiando, e ele te passa um preço às vezes menor do que valia. Acaba que o produtor perde mais um pouco ainda nisso aí. É questão de você confiar, é porque geralmente você tem um preço melhor em outros, porque o pagamento é com oito dias, aí o preço costuma ser melhor. Mas tem horas que você confia e daí você toma prejuízo por não ir procurar o outro comprador, levar em outro lugar. Talvez também porque a correria na hora da colheita, que você está colhendo café, você tem que estar preocupado com o café no terreiro, aí o tempo que a gente tem é pouco pra ir lá em Ervália, levar uma amostra de café. Você tendo na comunidade uma pessoa, você acaba indo ali à noite, de repente você dá um descuidozinho e acaba tomando prejuízo (produtor tradicional do município de Ervália, entrevista realizada em 22/05/2013)

O relato deste produtor evidencia que a construção das estratégias de comercialização se faz em um contexto de limitação de recursos por parte do produtor, principalmente tempo, o que se relaciona à disponibilidade de mão de obra durante a colheita, e informação. Sendo a escolha do produtor entre os canais de comercialização sempre sub-ótima devido a tais limitações, a busca por transações com compradores a partir da confiança, fundada nos laços sociais locais, funciona como um mecanismo para conferir maior segurança às transações, ou, na linguagem da ECT, reduzir os custos de transação tipicamente elevados nestes casos.

Mas de todo modo, o oportunismo é frequente e os custos de transação são elevados na comercialização do café *commodity* nas Matas de Minas. Pode-se considerar que estas transações – conforme as quais se comercializa a maior parte do café das Matas de Minas – se dão a partir de estruturas de governança não otimizadoras. Refletindo sobre a contribuição da ECT para o entendimento de mercados agrícolas, como proposto por Zylbersztajn (1995), que propõe um modelo preditivo das estruturas de governança prevalentes que deveriam ser otimizadoras, considerando as características das transações e o ambiente institucional, podemos afirmar que este modelo não se confirma no caso estudado e não contribui efetivamente para sua compreensão. Em nossa interpretação, damos maior relevo ao papel do ambiente institucional, incluindo os fatores do ambiente sociocultural local, que nas análises orientadas pela ECT. Além disso, enfatizamos os processos políticos que permeiam o mercado e que definem suas estruturas. De tal modo, as formas de coordenação das transações que observamos não são necessariamente as formas mais eficientes. De outro modo, são o resultado de arranjos políticos e do ambiente sociocultural dos agentes que as constroem, bem como expressam regimes de controle sobre o mercado produzidos pelos agentes com poder neste contexto, que são os intermediários. Assim, não se trata apenas de uma questão de assimetria de informação e de custos de transação. A qualidade do café não pode ser entendida apenas como um atributo físico que condiciona a transação. Mas,

essencialmente, ela é avaliada e, assim, construída conforme um padrão que é controlado e manejado pelos compradores.

Além dos produtores tradicionais, alguns produtores que denominamos empresários se inserem no mercado de café *commodity*. No caso destes, muitos estão inseridos no mercado de cafés especiais ou buscam aprimorar a qualidade de seus cafés, mas alguns não são necessariamente produtores de cafés especiais, sim produtores de *commodity*. De outro modo, devido à maior extensão de suas propriedades e à utilização de tecnologia, conseguem produzir com eficiência, redução de custos e com maior volume. A qualidade predominante desta produção empresarial tende a ser do tipo ‘bebida dura’ ou ‘bebida dura para melhor’, ou seja, o café *commodity* brasileiro tipicamente negociado nos mercados nacional e internacional. Assim conseguem se inserir no mercado de café *commodity* em uma posição melhor que os produtores tradicionais. Com relação à comercialização, eles buscam diversos canais onde possam conseguir melhor remuneração, não estando, portanto, presos aos mercados locais e aos atravessadores. Muito pelo contrário, alguns destinam sua produção majoritariamente para o mercado externo, fazendo negócios diretamente com exportadores, ou ainda recorrem a corretores como forma de fazer os melhores negócios possíveis no mercado de *commodity*, tendo em vista a informação de que dispõe e a qualidade dos cafés que produzem. Sendo um mercado de *commodity*, estes produtores também não têm condições de influenciar na construção da qualidade que se reveste de padrões técnico-econômicos e na formação dos preços. Mas estes produtores conseguem se inserir no mercado em posições mais privilegiadas ao controlar a informação necessária para interpretar os códigos da qualidade neste mercado. Logo, muitos entre os produtores empresários sabem analisar a qualidade organoléptica dos próprios cafés, que evita com que sejam vítimas de práticas oportunistas por parte dos compradores no momento da avaliação das amostras de seus cafés para comercialização. Como já se disse, a informação é um elemento central no processo de construção da qualidade no mercado de café e para os produtores, dada sua posição mais frágil neste mercado de modo geral, possuir informação é também uma forma de proteção contra o oportunismo.

5.5.3. O comércio de cafés especiais

No caso das transações envolvendo cafés especiais, a qualidade é o fator determinante das formas de coordenação das transações. A qualidade de cafés especiais possui dois aspectos; além dos aspectos materiais que tomam parte na construção da qualidade de uma

mercadoria, há aspectos simbólicos envolvidos neste processo. Estes não podem ser medidos, mas se expressam em marcas registradas, indicações geográficas e rótulos sustentáveis. Nestes casos, a reputação é o elemento determinante para a criação (ou deterioração) do valor (DAVIRON; PONTE, 2005, p. 37). Mas para que tais aspectos simbólicos da qualidade se expressem é necessária a proteção de uma estrutura legal constituída por direitos de propriedade intelectual. Também, a construção de aspectos simbólicos da qualidade envolve a capacidade de ação coletiva de atores para capturar valor nos casos de propriedade coletiva, como as indicações geográficas. Estes aspectos simbólicos da qualidade são fundamentais no processo de classificação e avaliação que acompanha as transações com cafés diferenciados.

Entre os cafés diferenciados (em relação ao padrão *commodity*), devemos distinguir em primeiro lugar os cafés considerados de qualidade organoléptica superior, que são frequentemente designados no mercado como ‘cafés especiais’ (*specialty coffees*), e os cafés orgânicos, justos ou solidários, entre outros, que denominamos aqui como “cafés sustentáveis” (SOUZA, 2006). Entre os cafés diferenciados poderíamos incluir outros tipos, no entanto, para os propósitos desta pesquisa, estes são os tipos relevantes, pois são produzidos nas Matas.

No caso dos *specialty coffees*, sua caracterização, classificação e avaliação envolve a qualidade expressa em determinados padrões da bebida, avaliada pela degustação especializada do café, que demanda conhecimentos específicos ou uma *expertise*. A avaliação sensorial dos cafés especiais é mais sofisticada e mais exclusiva que o procedimento comumente adotado no mercado de *commodity*. Os *experts* considerados aptos a emitir pareceres neste caso são mais raros, suas avaliações são mais apreciadas e valorizadas no mercado. Geralmente os *experts* são corretores especializados em cafés especiais, degustadores profissionais e consultores que prestam serviços para empresas de exportação, torrefadores, redes de cafeterias, etc. A qualidade no sentido da avaliação física do café, neste caso, se refere às características intrínsecas do produto que são expressas em um sabor e um aroma, principalmente, valorizados conforme os padrões de avaliação vigentes. O principal padrão para avaliação e comercialização destes cafés é o da SCAA⁸⁴. Consideram-se como cafés especiais, também denominados *gourmet*, aqueles que obtêm uma pontuação superior a 80 na escala centesimal da SCAA⁸⁵. Para a comercialização de cafés especiais é utilizado um

⁸⁴Nos anexos apresentamos o padrão SCAA utilizado na avaliação dos cafés especiais.

⁸⁵Além da pontuação, que expressa características organolépticas avaliadas na prova de xícara, os cafés especiais também precisam atender a outros critérios, conforme o padrão SCAA e sua correlação com a Classificação Oficial Brasileira (COB), que são: coloração verde característica (da safra do ano em curso), peneira igual ou superior a 16, máximo de 10% de vazamento da peneira 15, tipo 2 a 4 (no máximo 26 defeitos), com teor de

sistema de classificação peculiar, já que o padrão *commodity* tende a uniformizar os cafés por características materiais gerais e enfatiza mais os defeitos e não diferencia os cafés por nuances de sabor e aroma, bem como não valoriza suas características intrínsecas e características de origem, forma de cultivo, produtor, etc.

Tal como no mercado de *commodity* também na comercialização de cafés especiais, os exportadores e os *traders* são agentes com capacidade para influenciar nas condições de comercialização e definição de padrões específicos. Outros agentes que também atuam no mercado convencional, como torrefadores, cooperativas, entre outros, têm participação no nicho do mercado dos cafés especiais. Contudo, na comercialização deste tipo de café, atua uma série de agentes especializados que somente trabalham com cafés especiais, como empresas de torrefação deste segmento, exportadores especializados em cafés especiais, degustadores, agentes que promovem concursos de qualidade, produtores destes cafés, etc.

O mesmo tipo de avaliação baseada no sistema SCAA também é adotado nos concursos de qualidade de café, que cumprem um papel importante no mercado de cafés especiais. Geralmente após os concursos ocorre a venda dos lotes premiados em leilões, onde os cafés alcançam valores extremamente elevados, com preços de até dez vezes a cotação de mercado⁸⁶. Aliás, no caso dos concursos da *Illy*, está implicada a venda dos cafés finalistas para a empresa italiana. Contudo, a grande importância dos concursos reside na dimensão simbólica e na relevância da reputação nos mercados de cafés especiais. Estes concursos conferem um signo de qualidade aos cafés que são finalistas ou premiados. Em geral, os produtores que conseguem ser finalistas em concursos ganham uma reputação de produtores de cafés especiais que em geral se mantém por um bom tempo, mesmo que não sejam novamente finalistas no ano seguinte. Com isto, estes produtores podem conseguir acessar mais facilmente certos canais de comercialização, como a venda diretamente para cafeterias, ou mesmo que comercializando nos canais tradicionais podem conseguir condições mais vantajosas de venda.

umidade máximo de 12% para café “cereja natural” e 11% para café “cereja descascado”, com seca uniforme, classificado como bebida mole e/ou estritamente mole. Nos anexos do trabalho apresentamos o padrão de classificação de cafés especiais.

⁸⁶No leilão subsequente ao concurso nacional da ABIC de 2012, em que o primeiro lugar foi de um produtor das Matas de Minas, cada saca de um microlote deste produtor foi arrematada por R\$3000,00. (<http://www.abic.com.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=256>. Acesso em 31/01/2015). Naquele momento, a saca do café padrão B/C, do tipo 6, de bebida dura, estava cotada em cerca de R\$323,00, conforme informações do Centro do Comércio de Café do Estado de Minas Gerais (<http://www.cccmg.com.br/cotacaocafe.asp?paginas=cota%E7%E3o%20do%20caf%E9&consultar=true>. Acesso em 31/01/2015).

Na comercialização dos cafés especiais os preços tendem a seguir uma referência do mercado, utilizando-se a cotação de Nova York, sendo que estes cafés geralmente são classificados como superiores ao padrão de contrato no mercado de *commodity*. Porém, dependendo do canal de comercialização, como os leilões em concursos e a venda direta a cafeterias e a torrefadores do segmento de cafés especiais, e da reputação do produtor, os preços podem ser definidos independentemente das cotações de mercado.

Considerando a importância dos atributos simbólicos na formação dos preços dos cafés especiais, pode-se dizer que os produtores têm maior poder na construção das estratégias comerciais. Para aqueles produtores que conseguem construir uma reputação de grandes produtores de cafés especiais, como no caso dos *estate coffees* e dos ganhadores de concursos, o preço depende não apenas da qualidade organoléptica, mas da marca, da reputação, da identidade do produtor. Mas, ainda assim, as condições de comercialização dependem do canal escolhido pelo produtor. De modo geral, os cafés especiais são destinados à exportação ou ao ainda pequeno segmento de cafeterias nacionais ou de pequenas torrefações de cafés especiais.

Em parte, a capacidade de se apropriar do valor na comercialização desse tipo de café, depende do conhecimento do produtor sobre o mercado, o seu acesso à informação e sua habilidade em lidar com as formas de coordenação existentes. Em termos de estratégias comerciais, encontramos entre os produtores de cafés especiais das Matas de Minas três alternativas principais: a contratação de corretores especializados em cafés especiais, a exportação direta (inclusive abrindo firmas próprias de exportação, no caso de produtores de maior porte) e a criação de pequenas torrefações de cafés especiais (que, em geral são controladas pelos próprios produtores).

Em relação aos corretores, como foi relatado na seção sobre o papel dos compradores no mercado das Matas de Minas, sua função consiste em oferecer informações sobre a qualidade do café e de possíveis compradores para que o produtor possa fazer a melhor escolha possível. Em um ambiente mercantil onde a informação é sempre um problema, ao escolher contratar um corretor, o produtor busca maior segurança e meios de evitar o oportunismo na avaliação dos cafés que oferta no mercado. Para isso, é necessário que o corretor seja de confiança do produtor e que tenha boa reputação no mercado, tanto como degustador capacitado para avaliar cafés especiais, como bom negociador, capaz de estabelecer bons contratos.

Um escritório de corretagem especializado em cafés especiais com sede no município de Espera Feliz representa este tipo de relação de confiança que se estabelece entre os

produtores especiais e os corretores e a importância da reputação dos corretores no segmento de cafés especiais. Um dos sócios proprietários deste escritório é *Q-grader* certificado pela BSCA e reconhecido como um bom degustador na região⁸⁷. O escritório também realiza operações de compra e venda de cafés *commodity* na região. Para estes cafés convencionais a operação do escritório consiste em comprar o café dos produtores, formar lotes padronizados e revendê-los. Já para os cafés especiais, o escritório em geral procura compradores diretamente para os lotes já definidos pelo produtor, fazendo propriamente o trabalho de corretagem, ou seja, de oferecer informações sobre o mercado para que o produtor possa fazer a melhor comercialização possível. Também, buscam comercializar diretamente com cafeterias e certos exportadores que trabalham com microlotes de cafés especiais, o que lhes permite conseguir preços superiores aos preços da praça de mercado de Manhuaçu, mesmo considerando a mesma avaliação de qualidade. Dessa forma, a opção pelos corretores pode dar acesso a certos canais de comercialização, como as cafeterias, que muitos produtores teriam dificuldades em acessar individualmente. Estes corretores já possuem relações no mercado de café, o que também garante sua reputação, sendo que quanto mais relações um corretor possui no mercado, maior sua capacidade de negociação e melhor a sua reputação.

Com estes produtores especiais, em geral, este escritório estabelece relações de longo prazo, comercializando toda a safra durante anos seguidos. Com isso constitui-se uma relação de confiança entre os produtores e os corretores. Estas relações de confiança entre produtor e escritório de corretagem fizeram com que o degustador do escritório identificasse cafés de qualidade superior e encaminhasse para concursos de qualidade. Inclusive este escritório selecionou o lote de café de um produtor de Espera Feliz que ganhou o concurso de qualidade nacional promovido pela ABIC em 2012. Este mesmo produtor esteve entre os primeiros colocados dos principais concursos de qualidade nacional e estaduais desde então. Excetuando-se os lotes de café premiados deste produtor que foram comercializados por meio de leilão subsequente ao concurso, a maior parte de seus cafés é comercializada por meio do escritório de corretagem.

Em relação à exportação direta, por meio de firma do próprio produtor, esta é uma opção bastante restrita, utilizada apenas por produtores de maior porte. Encontramos apenas dois produtores nas Matas de Minas que realizam este tipo de operação. Estes produtores possuem propriedades grandes, formação acadêmica e profissional e informação para poder atuar diretamente no segmento de exportação e também utilizam outras formas de

⁸⁷Trata-se de um programa da SCAA de certificação de classificadores e degustadores de café por meio do *Q Grader System*, em que o Q significa qualidade.

comercialização para seus cafés, como a torrefação. Em geral, mesmo estes produtores que conseguem exportar diretamente e possuem contatos de compradores, como cafeterias no exterior que pagam preços melhores, e conseguem eliminar intermediários, tem optado pela torrefação e criação de marcas próprias para seus cafés torrado e moído.

As torrefações, em geral de pequeno porte e direcionadas ao segmento de cafés especiais, têm crescido muito nas Matas de Minas. Entre os produtores que conseguiram conquistar uma reputação por meio de premiações em concursos, a torrefação é uma forma de buscar vender diretamente seu café ao consumidor, estampando na embalagem informações sobre sua reputação, suas premiações e certificações. Mesmo para outros produtores que não ganharam concursos, com o crescente reconhecimento da qualidade dos cafés das Matas de Minas, a torrefação é uma busca de conseguir evitar as formas de coordenação das transações no mercado local que ainda, dificilmente, reconhecem a qualidade dos cafés. Ainda, em alguns pontos das Matas de Minas têm crescido os investimentos em turismo rural e de aventura, assim alguns produtores procuram aproveitar deste movimento para comercializar suas marcas de café torrado e moído diretamente no local para turistas. As pequenas torrefações de café das Matas de Minas em geral são iniciativas de produtores de cafés especiais, mas há também algumas cooperativas e associações de produtores que têm procurado comercializar desta forma uma parcela do café de seus produtores associados.

Além da reputação individual, conquistada seja por meio de concursos, seja ao longo dos anos pelo produtor ou pela fazenda no segmento de cafés especiais, as certificações também são formas importantes de construir a qualidade e assim definir formas específicas de coordenação das transações. Entre alguns produtores de cafés especiais das Matas a certificação UTZ é mais comum e é creditada como uma forma de acesso a mercados exigentes quanto à qualidade, como o de alguns países europeus.

A certificação e a participação em associações de cafés especiais são formas importantes de coordenação nestes casos. A BSCA aparece aqui como a principal organização de produtores de cafés especiais no país e que possui um selo próprio com rastreabilidade dos lotes de café, mas são poucos os associados nas Matas. Ainda que estas associações de cafés especiais não comercializem o café de seus membros e assim não criem novos canais de mercado, a participação em uma organização pode dar acesso ao produtor à informação sobre o mercado, sobre a qualidade de seu produto, e do mesmo modo passar informações aos compradores (sinalizar a qualidade do café daquele produtor) que podem fortalecê-los no mercado. Por exemplo, a SCAMG não comercializa café em conjunto, mas disponibiliza a análise das amostras para os sócios via degustador próprio e participa de eventos como forma

de *marketing*, divulgação do café de seus membros e da região, buscando construir uma reputação que pode se converter em preços.

A produção da qualidade dos cafés especiais depende em parte de boas práticas nos procedimentos de colheita e, sobretudo, no pós-colheita. No caso das Matas isso é fundamental, pois precisa-se evitar a umidade e fermentação dos cafés para se produzir um café de boa qualidade. Destarte, foi importante para produção de cafés especiais na região a difusão dos procedimentos de produção do café cereja descascado, baseados na utilização de maquinários e tecnologias específicas para a limpeza, separação dos grãos maduros, descascamento destes grãos e sua secagem adequada. Mas, alguns cafés especiais dependem não apenas do investimento tecnológico, mas de atributos intrínsecos aos territórios em que são produzidos, incluindo-se as características ambientais (solo, insolação, clima, etc.) e culturais (conhecimentos tradicionais e o “saber fazer” dos produtores). Estes cafés especiais são cafés de *terroir* e podem ser equiparados aos grandes vinhos de regiões renomadas. Os produtores em geral não controlam essas condições de qualidade, mas o fato de estarem em uma região privilegiada os confere certa vantagem. O principal exemplo é o do município de Araponga, que conquistou a reputação de possuir um *terroir* específico para o café. Os produtores do município se beneficiam desta reputação, já que o nome do município já é bem reconhecido no mercado de cafés especiais.

Os produtores que tipicamente se inserem nos mercados de cafés especiais são aqueles cujas características distintivas são a produção de cafés de alta qualidade o que, geralmente, leva à busca por certificações e a formas de comercialização diferenciadas. Estes são, conforme nossa tipologia, tanto os produtores que denominamos especiais quanto, em alguns casos, os produtores empresários. Alguns fatores que favoreceram a inserção destes produtores nos mercados de cafés especiais, que ocorreu a partir do final dos anos 1990 e principalmente a partir dos anos 2000, foram a difusão de novas tecnologias (produção do CD), a premiação de alguns produtores em concursos de qualidade e a formação de organizações de cafés especiais. Além das organizações uma das principais formas conforme a qual se desenvolveu a produção de cafés especiais na região são as redes sociais. A informação passa de produtor para produtor. Os produtores copiam referências de qualidade e práticas de seus conhecidos.

5.5.4. O comércio de cafés ‘sustentáveis’

No caso dos cafés orgânicos e do *fair trade* sua comercialização não se vincula diretamente à aplicação de um sistema de classificação, seja no padrão *commodity* seja no padrão SCAA para cafés especiais. A diferenciação e a qualidade dos cafés não se referem a suas características intrínsecas, mas a suas origens e a características do processo produtivo que não podem ser atestadas por uma avaliação da mercadoria. Neste caso, não se trata de sistemas de classificação, mas de sistemas de certificação que fundamentam as transações. Seu objetivo é disponibilizar uma informação que não pode ser apreendida de outro modo durante a transação ou mesmo na experiência de consumo⁸⁸.

Para que se comercialize determinado produto certificado são necessárias diversas ações ao longo da cadeia desenvolvidas por distintos agentes. São necessários consumidores interessados em produtos que, além de atributos físicos, atendam a determinadas condições de produção, geralmente associadas a valores de preservação da natureza e justiça ou bem estar social. São necessários produtores dispostos a seguir determinados protocolos de produção de modo a produzirem conforme as condições de demanda dos consumidores. Entre esses dois polos da cadeia atuam inclusive os mesmos agentes que atuam no mercado de *commodity*, como os exportadores e torrefadores, mas também atuam agentes específicos que constroem e colocam em prática os sistemas de certificação.

Os sistemas de certificação envolvem a existência de selos ou certificados que precisam de respaldo institucional ou do mercado. Estes representam a institucionalização de um *standard* de qualidade específico mais que um sistema de aferimento da qualidade, como no caso do padrão *commodity*. Aqui, cria-se paralelamente um mercado das certificações onde se constrói a definição de protocolos de certificação utilizados na análise de conformidade de produtos e unidades produtivas. Neste mercado atuam as empresas certificadoras e as certificadoras públicas, diversos *stakeholders* e consumidores interessados em produtos sobre os quais se atestam determinadas condições de produção, além dos produtores certificados ou que buscam se adequar aos padrões para obter a certificação. Os preços dos cafés certificados tendem a não acompanhar apenas diretamente mecanismos de mercado, mas expressam os custos envolvidos no procedimento de certificação e atributos simbólicos do produto, como no caso da garantia de preço mínimo do café *fair trade*, onde os consumidores estão dispostos a pagar preços prêmio por produtos de ‘conteúdo ético’.

⁸⁸Nos anexos apresentamos informações sobre os protocolos de produtos orgânicos e do comércio justo.

No caso do café orgânico, este se submete aos protocolos mais amplos da agricultura orgânica, expressos em sistemas de certificação de âmbito internacional, como no caso da *International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM)*, e em legislações nacionais específicas (o Brasil possui legislação específica para a agricultura orgânica)⁸⁹. Os protocolos de produção de orgânicos são bastante exigentes quanto às práticas que devem ser adotadas e aquelas que são interditas aos produtores. A construção de tais protocolos, que tem como foco a própria definição do que é um produto orgânico, se faz um campo de relações políticas disputado por representantes de produtores, movimentos sociais, burocracias públicas, empresas do setor agroalimentar, entre outros agentes. Logo, na comercialização de cafés orgânicos, há uma cadeia ampliada, onde além dos agentes habituais do mercado de café, se inserem os demais agentes que compõem o campo político em torno da agricultura orgânica.

De forma similar, a cadeia de comercialização dos cafés justos também se amplia pela participação de agentes da arena política em torno do *fair trade*. Contudo, neste caso, o foco não se situa na definição de protocolos agrícolas e, conseqüentemente, em legislações protetoras. Dessa forma, o papel das burocracias e de organismos de certificação, acreditação e fiscalização é menos importante. O *fair trade* começou a existir como um movimento social que procura conectar produtores de países pobres ou em desenvolvimento a consumidores nos países desenvolvidos. A participação dos movimentos sociais na arena do *fair trade* é ainda hoje bastante importante. Entretanto, os produtos justos e os discursos associados a sua comercialização e consumo foram aos poucos apreendidos pela grande indústria e pelas grandes redes de cafeterias, que passaram a oferecer produtos nomeados ‘justos, solidários ou sustentáveis’. Com isso, se desenvolveu um mercado das certificações e dos protocolos também no caso do *fair trade*. Os protocolos do *fair trade* se encontram menos definidos e estáveis que aqueles da agricultura orgânica, estando atualmente em um processo de disputa e construção por alguns agentes. As características essenciais dos cafés justos definidos pela *Fair Trade Labelling Organizations International (FLO)*, o principal agente da arena do *fair trade*, referem-se a critérios para os produtores – agricultores familiares reunidos em cooperativas ou trabalhadores organizados, respeitando condições mínimas de direitos sociais e trabalhistas –, e para os *traders* – preço mínimo de garantia, pagamento de prêmios, adiantamento de pagamentos e contratos de longo prazo. No caso dos cafés do *fair trade*, ainda que os aspectos ambientais possam ser relevantes para os consumidores neste nicho,

⁸⁹Nos anexos apresentamos também referências para a legislação brasileira de produtos orgânicos.

consideram-se especialmente as condições sociais dos produtores, com isso este tende a ser um mercado próprio para agricultores familiares organizados por meio de cooperativas.

A definição da qualidade neste caso se dá em um ambiente social bastante complexo, em que contam as preferências de consumidores de países desenvolvidos, onde as tendências de consumo valorizam a diferenciação social expressa no consumo de produtos únicos, singulares e exóticos, bem como se valorizam a saúde, as condições ambientais e sociais, bem como uma preocupação com questões éticas e de justiça social. Também são importantes agentes na construção social da qualidade nestes segmentos de mercados os movimentos sociais, como os movimentos ambientais e aqueles ligados aos produtos orgânicos e os movimentos ligados ao *fair trade*. Os valores que estes movimentos expressam se assemelham àqueles que alguns consumidores expressam relativos a questões éticas implicadas no consumo, não se aproximando, por outro lado, dos consumidores no que diz respeito ao consumo como forma de distinção social. Estes movimentos sociais possuem muitas vezes uma dimensão global, como é o caso do próprio movimento *fair trade*, mas em alguns casos, há a atuação de organizações locais junto aos agricultores que cumprem um papel importante na construção da qualidade social e ambiental do café. Seu papel muitas vezes é o de traduzir aspectos valorizados da qualidade no âmbito internacional para o contexto local. Estes agentes fazem a ligação da realidade dos produtores, de suas condições de vida e das condições de seus ambientes, que motivam o consumo em mercados de nichos no exterior, e das preferências desses consumidores para os produtores. Esses agentes, assim, operam como tradutores de informações ou elos entre os polos da cadeia comercial, o que lhes confere uma posição importante e, conseqüentemente, grande influência no mercado. Deve-se mencionar ainda o importante papel das certificações como atestados de qualidade que passam informações entre os níveis local e global. Neste contexto, os agentes do mercado das certificações, principalmente as certificadoras, cumprem um papel fundamental nos nichos de orgânicos e *fair trade* e possuem, conseqüentemente, poder nestes mercados.

Além desses agentes específicos dos mercados de café orgânico e *fair trade*, esses cafés circulam por estruturas de transações que compartilham com o mercado do café *commodity*. Alguns corretores, exportadores e indústria atuam nestes nichos de mercado, capturando valores expressos nas demandas dos consumidores e comprando estes cafés como forma de se inserir em mercado como valor agregado mais alto, especializados e com potencial de crescimento. Assim, pode-se citar o exemplo da inserção dos cafés *fair trade* na *Starbucks*, no cenário internacional, e mesmo das principais marcas de cafés torrado e moído comercializado no Brasil que já possuem linhas de cafés orgânicos.

Para os produtores, os mercados de cafés orgânicos e *fair trade* são aqueles onde eles conseguem ter uma maior participação na construção da qualidade, já que são mercados que valorizam diretamente as condições ambientais e sociais da produção, assim como a realidade social dos produtores. Se os produtores conseguem se organizar e se articular com redes de organizações e movimentos sociais, estes são mercados mais promissores para os pequenos agricultores e não apenas pelos preços alcançados pelo café. Mesmo em momentos em que os preços dos cafés *fair trade* e orgânicos não são muito remuneradores (considerando os custos econômicos e sociais da produção), estes mercados podem ser compensadores, pois neles os agricultores podem ser parcialmente sujeitos da construção da qualidade (em casos bem sucedidos, que ainda assim são uma pequena parte). Mas a situação destes produtores tende a ser melhor que no caso dos mercados de café *commodity*⁹⁰. Aliás, em tais mercados, é possível a construção de relações comerciais mais duradouras, com um nível maior de formalização dos contratos e, conseqüentemente, redução das incertezas nas transações. Isso ocorre, no caso do comércio justo, por exemplo, em que se prevê o estabelecimento de relações contratuais mais duradouras que propiciem um retorno de parte do valor pago pelos consumidores às comunidades produtoras e adiantamentos de pagamento por parte dos *traders* como forma de financiamento da produção. Isso ocorre também nos mercados de proximidade, em que redes sociais estabelecidas no nível local entre produtores e consumidores de produtos orgânicos ou agroecológicos fundamentam relações contratuais mais duradouras e fortemente caracterizadas pela confiança, que muitas vezes substitui os mecanismos de certificação.

Os produtores que se inserem nestes mercados são aqueles que denominamos sustentáveis, produtores de cafés orgânicos (ou agroecológicos) e destinados ao *fair trade*. Estes produtores têm se diferenciado dos tradicionais ao buscarem novas formas de comercialização de sua produção, tanto de café quanto de outros gêneros. Os produtores sustentáveis, muitas vezes eram pequenos produtores tradicionais cuja adaptação às novas condições do mercado de café, implicando na produção para nichos de mercado, dependeu de incentivos institucionais, de políticas públicas e apoio de organizações privadas e movimentos sociais.

⁹⁰Daniel Jaffee (2007) analisa uma realidade semelhante entre produtores mexicanos. Comparando produtores de uma cooperativa inseridos no mercado *fair trade* e produtores convencionais que comercializam com *coyotes* locais, aqueles encontrariam melhores condições de comercialização que se refletem em melhores condições de vida, apesar das dificuldades impostas a todos pela crise de preços do café. Desse modo, como expresso na fala de um produtor de café *fair trade*, estes produtores estariam "*mejor, pero no muy bien que digamos*".

Em termos de estratégias comerciais e da busca de canais de comercialização, encontramos entre os produtores sustentáveis três alternativas principais: a comercialização por meio de cooperativas, a venda de produtos agrícolas, incluindo o café, em mercados de proximidade e a venda em mercados institucionais. No caso específico do café, a comercialização de volumes maiores de café orgânico e *fair trade* é feita por meio de cooperativas, pois os mercados de proximidade e institucionais são diversificados e absorvem apenas uma pequena parcela do café produzido pelos produtores sustentáveis. Assim, a principal forma de comercialização para os cafés orgânicos e *fair trade* são as cooperativas (no caso do *fair trade* é uma pré-condição a existência de cooperativa para que o produtor possa comercializar).

Os preços do café orgânico são superiores aos cafés convencionais⁹¹. No caso do *fair trade*, há um preço mínimo fixado no mercado que também tende a ser superior à cotação no mercado do café *commodity*. Contudo, nos casos de que tratamos, a escolha em produzir o café orgânico ou agroecológico foi anterior à possibilidade de comercialização da produção como orgânica e à inserção no comércio justo. Inclusive alguns produtores permaneceram na produção orgânica, mesmo vendendo seus cafés como convencionais no mercado local por algum tempo e arcando com perdas financeiras. Por conseguinte, não podemos considerar que apenas os preços mais elevados alcançados por estes tipos de cafés explicam a formação das estratégias produtivas e comerciais dos produtores sustentáveis. De outro modo, buscamos uma compreensão da construção social das estratégias econômicas destes produtores.

Nesse sentido, um primeiro elemento que condiciona as escolhas dos produtores sustentáveis se refere a valores sociais, relativos à saúde e a condições ambientais. Estes produtores tendem a não utilizar agrotóxicos, que denominam ‘veneno’, pois consideram que isto é prejudicial a sua saúde e ao meio ambiente, como percebemos em relatos de diversos agricultores sustentáveis.

Os valores relativos ao meio ambiente e às condições sociais e de saúde dos produtores foram também em muitos casos estimulados por organizações que atuavam na região. Além dos valores, as escolhas destes produtores sustentáveis são condicionadas pelo ambiente institucional e organizacional e pelo apoio que encontram de organizações públicas e da sociedade em termos de informações sobre as condições da produção agroecológica, transferência de tecnologia específica para este tipo de cultivo e apoio de organizações para

⁹¹Os preços dos cafés orgânicos dependem da avaliação da qualidade, similar à adotada para os cafés convencionais. Mas também dependem do comprador, não havendo uma cotação única para estes cafés. De modo geral os preços por saca do café orgânico são entre 20% e 50% superiores aos dos cafés convencionais (<http://www.markcafe.com.br/o-cafe/produtos-diferenciados/1123-cafeorganico>. Acesso em 31/03/2015).

obtenção de financiamentos e possibilidade de comercialização. A partir do momento em que estes produtores estão engajados em organizações, a própria relação com a organização que oferece apoio e um sentido de compromisso e interesse na manutenção da organização condiciona a escolha de permanência destes agricultores no segmento dos cafés sustentáveis. Ainda, por meio da cooperativa, os agricultores conseguem estabelecer relações contratuais mais seguras e duradouras, pois tendem a comercializar sempre com a cooperativa, diferentemente do mercado convencional onde a cada transação precisam procurar um comprador e se sujeitar à incerteza característica de uma relação contratual onde o oportunismo é frequente. A comercialização por meio das cooperativas, assim, reduz a incerteza, permite maior frequência dos contratos e, conseqüentemente, reduz custos de transação.

Os produtores sustentáveis que comercializam sua produção cafeeira majoritariamente via cooperativas em geral também acessam a comercialização direta ou os mercados de proximidade, por meio de redes de comercialização e mercadinhos locais e os mercados institucionais, por meio das compras realizadas pelo governo via PAA e Pnae. Nestes casos também o apoio de organizações e a participação dos produtores em organizações locais é fundamental. Estas formas de comercialização também representam mecanismos de redução de incertezas e estabelecimento de relações contratuais mais duradouras.

Ainda assim, é importante frisar, o que já se mencionou anteriormente, que a maior parte dos produtores das Matas de Minas não comercializa seu café por meio de cooperativas, mas por meio de intermediários no mercado local. Os produtores sustentáveis que aqui consideramos constituem uma minoria no conjunto de produtores da região estudada. Logo, a perspectiva da ECT que pretende predizer a emergência de formas de governança das transações mais eficientes não se confirma e não se sustenta no caso estudado. A comercialização por meio de cooperativas seria, da perspectiva dos produtores, a forma de coordenação que permitiria reduzir ao máximo os custos de transação e, portanto, seria a estrutura de governança esperada. O que o caso das Matas de Minas nos mostra é que a estrutura de governança das cooperativas tende a não predominar e onde emergiu e conseguiu se sustentar isso só foi possível devido ao apoio de organizações da sociedade civil e do poder público e a condições mais gerais do ambiente institucional, além das próprias trajetórias de articulação política em cada caso.

O que pretendemos afirmar, contra a ECT, é que não se trata de definir modelos preditivos e /ou prescritivos das formas de coordenação mercantil. Trata-se de analisar cada forma de coordenação existente em seu contexto social e sua trajetória histórica específica. O

que procuramos mostrar neste capítulo é que no contexto da desregulamentação constituíram-se três convenções de qualidade, relacionadas a distintos tipos de produtores e às quais se alinham três tipos de coordenação contratual. A permanência da comercialização via intermediários para o caso dos cafés *commodity* se explica pelo controle do mercado, via regimes de avaliação e construção da qualidade, pelos próprios compradores. No caso dos cafés especiais e sustentáveis, a emergência de outras formas de coordenação das transações se relaciona à constituição de dispositivos de regulação, como protocolos de certificação, e outros agentes, como os membros de organizações da sociedade civil que conferem suporte à produção e, em alguns casos, à comercialização. Estes mecanismos permitem um controle do oportunismo característico da transação do tipo *commodity* e garantem melhores condições de acesso ao mercado para os produtores.

Sem a pretensão de produzir generalizações a partir de nosso caso, podemos estimar apenas que a possibilidade de permanência e sustentação das organizações locais e de formas de coordenação das transações que confirmam maior segurança e uma remuneração adequada aos produtores, criando conseqüentemente condições para o desenvolvimento local, dependerá dos mesmos mecanismos institucionais que propiciaram a emergência destas organizações. Estes mecanismos são, principalmente, políticas públicas de sustentação da agricultura familiar e o apoio de entidades públicas e da sociedade em termos de transferência de tecnologias adequadas ao contexto destes produtores e de suporte ao processo de organização local.

6. Considerações finais

Em nossa pesquisa procuramos investigar as consequências da desregulamentação, decorrente da extinção do IBC em 1990, em termos de mudanças institucionais nas burocracias públicas e organizações da sociedade. Tratamos de como se reorganizou a cafeicultura no Brasil e como passaram a se relacionar burocracias públicas e organizações de produtores na coordenação do setor. Procuramos analisar de que modo os cafeicultores das Matas de Minas se adaptaram a tais mudanças e quais as consequências destes processos sobre as formas de coordenação da comercialização de café em tal região.

Os resultados deste trabalho indicam duas conclusões principais. A primeira delas se refere à pertinência de nosso modelo analítico, referenciado pela análise institucionalista da economia. A segunda se refere à nossa discussão teórica com a Economia dos Custos de Transação, definida por nosso posicionamento crítico em relação à esta vertente e por nossa proposta de uma interpretação sociológica do mercado de café como alternativa.

Em relação à primeira conclusão, nosso trabalho nos leva a afirmar a relação entre o processo de desregulamentação do mercado de café, as mudanças no ambiente institucional e os impactos destas dimensões mais gerais nas transformações analisadas nas Matas de Minas. Os resultados de nossa análise indicaram que a extinção do IBC não implicou apenas em uma transferência de competências entre determinados órgãos públicos ou organizações privadas, mas representou uma grande mudança nas relações entre o Estado e os agentes do setor cafeicultor. A regulação do mercado e a atuação do IBC se situavam no contexto desenvolvimentista e de intervenção direta do Estado na economia. A extinção do órgão se inseriu no contexto de uma mudança radical na concepção das relações Estado-sociedade, não se tratando, portanto, de uma simples transferência de competências. Neste contexto, emergiram novas lógicas que passaram a orientar as formas de coordenação mercantil. Para tratar deste processo de mudança institucional, especialmente do modo como se reconfiguraram as relações Estado-sociedade, passando do modelo de tutela do Estado, representado anteriormente pela burocracia do IBC, para um novo modelo em que o Estado atua conjuntamente com organizações privadas e da sociedade, acionamos a discussão sobre “autonomia e parceria” e sobre os papéis assumidos pelo Estado no contexto desenvolvimentista, proposta por Evans (2004). Nesse sentido, observamos que as burocracias em geral partiram de um modelo de atuação que poderíamos denominar de “custódio”, conforme a tipologia de Evans (2004), e, especialmente no nível estadual,

assumiram uma posição mais próxima do que o autor denomina de “pastoreio” dos setores privados.

Com a extinção do IBC, suas antigas atribuições, que incluíam a pesquisa, a assistência técnica, o crédito, a regulação do mercado interno e da exportação, não foram simplesmente extintas, mas foram em grande parte assumidas por diferentes agentes, tanto burocracias públicas, quanto organizações privadas. As ações nestes setores se reorganizaram então a partir de um Estado que assumiu um novo papel – o de “pastor” do setor produtivo – e de novas formas de relação entre a esfera público estatal, em diferentes escalas – local, estadual e federal –, e as organizações de representação dos produtores e da sociedade civil. Nesse processo, ocorreu uma separação entre três funções anteriormente articuladas no órgão: ciência e tecnologia, assistência técnica e crédito. No caso da assistência técnica, esta foi em boa parte assumida pela Emater, mas há atualmente também diversas ações de ATER nas Matas de Minas vinculadas a projetos da UFV, desenvolvidas por organizações da sociedade civil, como o CTA, o Sebrae e por consultores privados, indústria e comércio de insumos agrícolas. O crédito permaneceu na esfera federal, sendo ofertado aos cafeicultores principalmente a partir de recursos do Funcafé e do Pronaf, não estando mais articulado aos agentes de ATER, o que era uma característica distintiva da atuação do IBC (crédito orientado e fiscalizado). As atividades de C&T são desenvolvidas principalmente por universidades – sendo a UFV o grande polo de ciência nas Matas de Minas – e pela Epamig. O Consórcio Pesquisa Café, coordenado pela Embrapa, tem um papel importante no estímulo e aporte de recursos para as pesquisas em cafeicultura, ainda que estes recursos tenham sido reduzidos nos últimos anos e que algumas áreas do conhecimento sejam privilegiadas, a despeito de áreas importantes para a cafeicultura das Matas de Minas, como os estudos socioeconômicos.

É importante ressaltar que ainda que o Estado não regule a comercialização de café, sua atuação no setor cafeeiro ainda é de grande importância, na medida em que provê determinados serviços aos produtores que tem efeitos sobre suas condições de produção e, conseqüentemente, sobre o modo como acessam os mercados. Em relação à C&T, à assistência técnica e ao crédito pode-se dizer que é fundamental a atuação do Estado. A oferta pública de tecnologias, informações e crédito, entre outros recursos que sustentam a tomada de decisão dos produtores em seu processo produtivo e na comercialização, é fundamental para mitigar as conseqüências socioeconômicas decorrentes da globalização sobre os pequenos produtores, principalmente, e para reduzir as disparidades entre estes produtores e aqueles de maior porte, bem como as desigualdades regionais.

Portanto, pode-se dizer que com a extinção do IBC foi deixada uma lacuna na coordenação do mercado de café. Este espaço foi processualmente ocupado por outros agentes sociais, tanto órgãos da burocracia pública quanto organizações privadas. Com relação à política cafeeira, houve um esvaziamento ou abandono de muitas ações em um primeiro momento, em seguida houve um processo de descentralização desta política e de maior abertura dos espaços decisórios com o aumento da participação de organizações privadas.

Na esfera federal, ocorreu uma cisão da política agrícola entre dois ministérios – o MDA e o MAPA. A política cafeeira ficou a cargo do MAPA, que assumiu a posição de maior poder no CDPC. No entanto, muitas políticas federais, principalmente aquelas destinadas aos agricultores familiares, têm um impacto importante nas Matas de Minas por se tratar de uma região de predominância de agricultura familiar. Algumas destas políticas estão concentradas no MDA, principalmente o Pronaf, mas há também políticas de responsabilidade de outros setores da administração federal de grande importância para a agricultura familiar. É interessante perceber que o governo federal passou a atuar em suporte à agricultura familiar, principalmente, por meio de incentivos mercantis direcionados para o crédito e para a comercialização. Dessa forma, o governo assumiu parte do risco da atividade produtiva ao subsidiar o crédito e criar canais de comercialização suportados pelo próprio Estado, o que foi fundamental para criar condições de competitividade a este segmento de agricultores.

Uma das maiores mudanças decorrentes da extinção do IBC foi a descentralização da política cafeeira, com a consequente abertura de espaço para que os estados e os municípios, bem como agentes privados, assumissem determinadas atribuições na coordenação da cadeia do café. O governo de Minas Gerais assumiu uma posição importante na coordenação do setor e na formulação da política cafeeira para o estado. Os municípios das Matas de Minas, por outro lado, em sua maior parte, não têm ações direcionadas especificamente para a cafeicultura, apesar de esta atividade ser a principal geradora de renda em muitos deles. As mudanças na atuação do governo de Minas, que passou a direcionar ações e políticas para a cafeicultura e a estabelecer um diálogo mais intenso com organizações de produtores, estiveram relacionadas ao modelo de gestão implementado durante os governos Neves-Anastasia e da participação nos espaços deliberativos criados no governo e na Secretaria de Agricultura de representantes dos produtores de café. A principal política pública estadual para a cafeicultura hoje é o Certifica Minas Café, que consiste em um programa de certificação das propriedades cafeeiras do estado. Sendo a certificação um elemento importante para a diferenciação dos cafés e, conseqüentemente, para permitir aos produtores acessar canais de comercialização mais vantajosos, o Certifica Minas seria uma forma

importante de reduzir as disparidades entre os produtores tradicionais e aqueles mais modernos no estado. Contudo, como procuramos mostrar, o programa tem um alcance limitado, atendendo a uma pequena parcela dos produtores. A burocracia estadual assumiu um papel de “pastoreio” do setor cafeeiro, no entanto, pode-se dizer que os incentivos oferecidos pelo estado são fracos, já que os riscos da inovação produtiva e os custos de adequação da propriedade são assumidos pelos produtores, o que ajuda a compreender as dificuldades de implementação encontradas pelos agentes envolvidos no Certifica Minas.

De modo geral, pode-se dizer que o processo de abertura política e de mudanças na sociedade civil, com maior permeabilidade do Estado e a constituição de espaços de participação e deliberação juntamente com as burocracias públicas, criou incentivos para a formação de organizações de representação política dos produtores. Assim, assistiu-se a partir de 1990 a uma proliferação destas organizações nas diversas regiões do país.

Além disso, houve uma importante mudança no mercado internacional de café desde a liberalização, com a valorização de cafés diferenciados pela qualidade e o aumento das pressões competitivas e incertezas no contexto de um mercado globalizado. Este novo cenário impõe restrições e também oferece estímulos para que os produtores busquem formas de articulação comercial, que se dão principalmente por meio das cooperativas de produção. Igualmente, surgiram novas organizações em regiões onde não havia uma tradição de organização cooperativa, como é o caso das Matas de Minas. As organizações emergentes nas Matas de Minas se situam no contexto institucional mais amplo, relatado anteriormente, mas também são influenciadas pelas condições locais, marcadas pelas características socioculturais da cafeeira nessa região.

Podemos dizer que tanto as mudanças institucionais decorrentes da extinção do IBC quanto as transformações econômicas internacionais condicionaram um novo cenário nas Matas de Minas desde os anos 1990. A região que, tradicionalmente, era identificada pelo baixo nível tecnológico e organizacional e pela baixa qualidade dos seus cafés, passou por um processo de reconstrução de sua reputação no setor cafeeiro. A melhoria da qualidade dos cafés da região foi parte importante deste processo, o que se deu a partir de esforços e investimentos dos próprios produtores e da formação de organizações locais que fomentaram o processo de mudança tecnológica. Com a melhoria da qualidade dos cafés da região e seu reconhecimento no mercado, ocorreu também um *feedback* positivo sobre as organizações. Sendo assim, as Matas têm experimentado uma fase de florescimento de associações e cooperativas de produção e crédito. As organizações existentes representam muitas vezes para os produtores formas de proteção diante do ambiente de um mercado globalizado e uma

alternativa ao caminho habitual do café no mercado local, por meio de intermediários. Além disso, estas organizações cumprem o papel de representar politicamente os produtores desta região nos espaços de deliberação da política cafeeira, levando a região a ser reconhecida formalmente pelo poder público. E ainda as organizações muitas vezes são uma condição para acessar determinados serviços e políticas públicas, como o PAA e o Pnae.

A mudança na reputação da região, passando de uma região reconhecida pela baixa qualidade de seus cafés para uma região cada vez mais reconhecida pela produção de cafés de qualidade, se expressa na emergência de uma identidade territorial. Esta é evidenciada no processo de reconhecimento do nome Matas de Minas e de construção do Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas. Uma etapa importante do processo de organização dos produtores das Matas foi a criação do Conselho que tem buscado criar mecanismos de sinergia entre as organizações locais, uma maior articulação destas organizações com o poder público e criar uma nova imagem da região, associada a uma produção sustentável de cafés de qualidade. Os incentivos à qualidade e à organização territorial oferecidos pelo Sebrae, pelo CEC e por organizações públicas e da sociedade, evidenciam o modo como a parceria entre diferentes agentes contribuíram para a mudança fundamental na reputação da região das Matas de Minas. Este processo leva atualmente à busca do reconhecimento institucionalizado da região produtora por meio de uma indicação geográfica que deverá ser pleiteado pelo Conselho.

Em relação à nossa segunda conclusão, pretendemos com este trabalho oferecer uma contribuição para o campo de estudo dos mercados agroalimentares, discutindo ferramentas teórico-analíticas que nos permitam melhor entender estas realidades. Partimos de uma reflexão crítica sobre os estudos existentes sobre o setor do café no Brasil, notadamente orientados pela posição hoje dominante no campo da pesquisa institucionalista que é a ECT (por exemplo, Zylbersztajn, 1995). A escolha das Matas de Minas para a realização de um estudo de caso foi fundamental nesse sentido, pois, por ser uma região onde as organizações tradicionalmente não se concretizavam e a qualidade era um problema, desafiava o modelo da ECT que alinha formas de coordenação ou estruturas de governança emergentes apenas com características das transações, pretendendo produzir análises do tipo hipotético-dedutivo.

Como procuramos mostrar na descrição e análise deste caso, não se poderia dizer que no contexto da desregulamentação iriam prevalecer formas eficientes de coordenação do mercado de café. De outro modo, persiste ainda a comercialização via intermediários na região. Interpretamos esta persistência a partir de uma compreensão das instituições do mercado como regimes de controle compostos por mecanismos, como os *standards* de

qualidade, que expressam relações de poder objetivadas. No caso estudado, o padrão de classificação do café *commodity* manejado pelos intermediários lhes confere uma posição de controle da informação e das condições de construção da (baixa) qualidade do café. Quando se constroem alternativas à comercialização com os intermediários locais, isso se dá por meio de outros padrões de avaliação da qualidade e outras formas de produção que são construídos pelos agentes, organizações de produtores, e suportados por organizações da sociedade e burocracias públicas. Isso ocorre no caso dos cafés diferenciados – os cafés especiais e os cafés sustentáveis. Trata-se, nestes casos, não apenas de uma ‘melhoria’ da qualidade material destes cafés, mas de uma mudança política das instituições no mercado, baseada na criação de outros regimes de controle que se fundamentam, principalmente, na construção de novos padrões de qualidade. Estes padrões precisam ser reconhecidos no mercado para que ofereçam retornos positivos aos produtores e, para tanto, é fundamental a atuação das organizações locais e o suporte conferido pelas burocracias públicas.

Destarte, contra a perspectiva da ECT, concluímos que as instituições não são simples redutoras de incerteza, mas são formas de objetivação de relações de poder. Estas relações de poder se objetivam nas próprias instituições do mercado, principalmente nos *standards* de qualidade. Igualmente, os arranjos institucionais existentes e suas consequências sobre as formas de coordenação mercantil não são necessariamente redutores de custos de transação. De outro modo, os processos de mudança e de estabilização de mercados, como aquele que consideramos no período pós-IBC, são condicionados pelas relações de poder e pelos aparatos culturais dos quais os agentes fazem uso em suas interações.

Além disso, apontamos que a abordagem da ECT oferece uma visão estreita da estrutura interna das burocracias e de seu papel na coordenação do mercado. Concluímos em nosso estudo que as mudanças pelas quais passaram as burocracias públicas foram fundamentais para a redefinição de uma agenda para a cafeicultura e a formulação de políticas para este setor, o que se deu na relação entre agentes públicos e privados.

O argumento fundamental desta pesquisa é que o ambiente institucional condiciona as estratégias econômicas dos produtores e, conseqüentemente, as formas de coordenação das transações no mercado. Mas cada produtor acessa diferentes serviços e políticas conforme suas relações com diferentes agentes nestes campos e de seus próprios recursos, tanto econômicos, quanto outras formas de capital, como o capital social e a informação. Com isso, pretende-se explicar o processo de diferenciação dos produtores. Neste processo, a qualidade ocupa um papel central enquanto categoria analítica. A qualidade é aqui entendida, sociologicamente, como *standards* construídos pelos agentes sociais que definem padrões de

ação econômica, formas de comercialização específicas, entre outros mecanismos que conformam regimes de controle dos mercados, aos quais os produtores devem se adequar. Além disso, no contexto pós-IBC a qualidade é parte fundamental das estratégias competitivas no mercado de café.

E, com isso, no processo de adaptação dos produtores às novas condições institucionais e econômicas, estes buscaram novas formas de produção e comercialização caracterizadas essencialmente por uma diferenciação dos cafés pela qualidade. De modo geral, as formas de coordenação das transações de café dependem da qualidade. Identificamos três *standards* de qualidade do café das Matas de Minas, cada um deles implicando em distintas formas de coordenação das transações: o café *commodity*, os cafés especiais e os cafés sustentáveis; que se relacionam, cada qual, a diferentes formas de avaliação da qualidade e distintos canais de comercialização. Aliás, a cada forma de coordenação corresponde não apenas uma qualidade de café, mas também um tipo de produtor, entre o ‘tradicional’, o ‘empresário’, o ‘especial’ e o ‘sustentável’. Para cada tipo de produtor identificamos formas específicas de incentivos e controles institucionais que condicionam suas estratégias econômicas.

A principal forma de comercialização dos cafés das Matas de Minas se dá por meio do mercado de *commodity*, o que no local se vincula à atuação de intermediárias. Esta forma de coordenação implica em altos custos de transação devido à predominância do oportunismo pelos compradores relacionado à avaliação da qualidade do café. Apesar disso, esta estrutura de mercado prevalece, o que se explica devido ao poder que possuem os intermediários no mercado local. Estes agentes detêm e manejam a informação sobre as condições de comercialização, os protocolos de avaliação da qualidade e, com isso, definem regimes de controle do mercado que garantem a sua estabilidade. Os produtores que comercializam neste mercado, que denominamos tradicionais, encontram dificuldades de adaptação ao contexto do mercado liberalizado e de acesso a apoios institucionais, o que explica o fato de permanecerem produzindo e comercializando um café de mais baixa qualidade no mercado local, principalmente por meio de intermediários, a despeito das condições que se lhes impõe.

As alternativas a esta forma de coordenação das transações, que não é interessante para os produtores, passam pela diferenciação do produto e também por organizações como saídas para a comercialização. O processo de emergência de organizações de produtores está diretamente relacionado ao processo de diferenciação pela qualidade dos cafés das Matas de Minas. Onde os produtores passaram a produzir cafés especiais foi necessário buscar alternativas de comercialização, já que os compradores locais não compravam estes cafés ou

não os remuneravam devidamente. Assim foram fundadas associações de cafés especiais para buscar fortalecer esses produtores, conquistar reconhecimento no mercado e buscar alternativas de comercialização. A partir do momento em que estas associações de cafés especiais existiam, funcionavam como ambientes de aprendizado da qualidade, estimulando outros produtores a investirem na produção de qualidade e na diferenciação de seus produtos. Além do papel das organizações é importante mencionar o papel das redes sociais nestes processos. Os produtores tendem a copiar práticas de seus vizinhos e conhecidos. Muitas vezes quando um produtor ganhava um concurso de qualidade, produtores próximos começavam a copiar suas práticas produtivas visando também produzirem cafés de qualidade.

Os produtores especiais se relacionam à grande mudança nas Matas de Minas no sentido da diferenciação dos cafés pela qualidade representada pela valorização das características sensoriais dos cafés. Estes produtores em geral fizeram um investimento tecnológico visando driblar as limitações ambientais da região e permitir uma melhora de qualidade de seus cafés. Em alguns casos, estes produtores foram beneficiados pela localização privilegiada de suas lavouras, em microrregiões altamente favoráveis para a produção diferenciada. Mas também foram fatores importantes para a sua adaptação e inserção no mercado de cafés especiais a participação em associações de cafés especiais e apoios institucionais direcionados à qualidade dos cafés, como os oferecidos pelos concursos de qualidade, como o do governo de Minas. Estes produtores conseguem em geral comercializar em condições mais vantajosas, destinando sua produção à exportação, a cafeterias, ou mesmo a pequenas torrefações próprias.

Os produtores empresários representam o segmento mais moderno da cafeicultura das Matas de Minas e, em muitos casos, também conseguem se inserir no mercado de cafés especiais, compartilhando com os produtores especiais de muitas características. Alguns entre estes produtores contam com apoio institucional para seu investimento em tecnologia e para a modernização de sua atividade, como o oferecido pelo Sebrae, via projetos Educampo e Projeto Café das Matas de Minas, e pelo governo de Minas, por meio do Certifica Minas Café. Para estes produtores, a tecnologia de produção aliada à gestão racional da atividade são traços distintivos. Os canais de comercialização que acessam dependem das qualidades produzidas, sendo que alguns conseguem se inserir nos mercados de cafés especiais, mas mesmo aqueles que comercializam no mercado de *commodity* conseguem condições mais vantajosas que os produtores tradicionais, obtidas por meio do controle e da capacidade de manejar a informação e assim se protegerem do oportunismo dos compradores locais.

No caso da diferenciação pelos cafés sustentáveis, o processo de organização dos produtores muitas vezes antecedeu à diferenciação pela qualidade. A própria organização dos produtores por meio de associações e cooperativas, com o apoio de organizações da sociedade civil e do poder público, foram condições para que estes produtores pudessem acessar canais mais vantajosos de comercialização. Os produtores sustentáveis conseguiram se adaptar ao novo contexto definido pela desregulamentação ao diferenciarem sua produção pela qualidade relacionada aos nichos de cafés orgânicos e do comércio justo. Nesse processo de adaptação foi fundamental o apoio institucional de organizações públicas e da sociedade civil e de movimentos sociais, que condicionaram as formas de organização locais destes produtores por meio de sindicatos de trabalhadores rurais, associações e cooperativas. Assim, estes produtores tiveram melhores condições de acessar políticas públicas de apoio à agricultura familiar, principalmente as políticas de comercialização mais recentes que têm criado um círculo virtuoso de desenvolvimento local e de formas de organização destes produtores. Estes produtores conseguem ainda acessar canais de comercialização mais vantajosos, como a comercialização de cafés orgânicos e certificados via *fair trade* por meio de cooperativas e nos mercados de proximidade, justos, solidários e institucionais.

Com nosso trabalho pretendemos oferecer ainda evidências das consequências da liberalização do mercado sobre os produtores de café em uma região específica, demonstrando como estes produtores se adaptaram e ainda se adaptam a estas importantes mudanças econômicas e institucionais. A literatura que trata de processos semelhantes é rica em dados que revelam a fragilidade dos produtores diante do mercado globalizado de café controlado por grandes transnacionais e as consequências negativas do novo contexto sobre as condições de reprodução social dos agricultores familiares. Esta literatura trata, principalmente, da ‘crise’ que afeta o setor produtivo do café desde a década de 1990 (BACON et al., 2008; FORERO ALVAREZ, 2010; SAMPER, 2010; SICK, 1997; WATSON; ACHINELLI, 2008, JAFEE, 2007, entre outros).

Por meio de nossa pesquisa, podemos concluir que as condições de adaptação dos produtores ao contexto econômico liberalizado são mediadas pelo ambiente institucional. Logo, o sucesso de suas estratégias econômicas e, conseqüentemente, de suas condições de reprodução social, dependem de apoios institucionais. O que observamos em nossa pesquisa é que a situação dos agricultores familiares das Matas de Minas pode ser considerada menos vulnerável que de agricultores com características semelhantes em outras regiões da América Latina, ou mesmo em outras regiões do mundo. Com isso, não pretendemos negar a existência de condições globais adversas e de uma grave crise que afeta o setor produtivo da cafeicultura

mundial, inclusive a região estudada. Porém, os produtores considerados na pesquisa conseguem lidar com os efeitos da crise, comparativamente a regiões produtoras, por exemplo a Colômbia, estudada por Forero Álvarez (2010) e o México, estudado por Jaffee (2007), entre outros, onde as consequências sociais para os produtores têm sido devastadoras. Isso se deve aos apoios e incentivos institucionais que consideramos, os quais se concretizam, principalmente, em políticas públicas de sustentação da agricultura familiar, bem ordenadas desde o início dos anos 2000, e a atuação em sinergia de organizações do poder público, da sociedade civil e dos próprios produtores.

As mudanças ocorridas e ainda em curso nas Matas de Minas são profundamente influenciadas pelas mudanças que ocorreram no próprio Estado brasileiro desde a extinção do IBC. Nesse sentido, podemos afirmar que o Estado ainda é um agente central nos processos de desenvolvimento socioeconômico no contexto da liberalização. Com isso, fazemos coro às críticas às perspectivas econômicas ortodoxas que cada vez menos encontram expressão na interpretação da realidade e na orientação do próprio Estado e de organismos não governamentais na definição de suas ações. No contexto da liberalização, o Estado ainda é um agente fundamental da economia, sendo que uma série de atribuições não pode ser preenchida por agentes privados e determinados bens e serviços continuam sendo ofertados e o devem ser pelo Estado. Em nosso estudo empírico observamos uma transformação da estrutura burocrática vinculada à cadeia do café e uma mudança de seu modo de atuação e de suas funções e não a ausência do Estado no mercado. O apoio institucional, por meio das burocracias estatais, tem sido fundamental para o desencadeamento e a sustentação de fenômenos observados na nova fase do mercado de café, como a mudança no sentido da qualidade, ainda que estes processos sejam protagonizados por agentes privados.

Reconhecemos, contudo, que as conclusões de nosso estudo possam apresentar limitações. Acreditamos que seria necessário aprofundar a análise sobre os fatores que condicionam a emergência e a persistência das organizações de produtores, tendo em vista que a dimensão organizacional sempre se mostrou um entrave importante aos processos de desenvolvimento nas Matas de Minas. Outra dimensão que não foi explorada nesta pesquisa e que se mostraria complementar a este estudo de caráter institucionalista, seria uma avaliação dos resultados das políticas públicas recentes para a cafeicultura e uma mensuração de seus impactos nas Matas de Minas. Apesar das limitações de nosso trabalho, esperamos que o que a pesquisa oferece de evidências e suas próprias falhas contribuam para um ambiente de discussão e para o desenvolvimento de novos estudos sobre a realidade da cafeicultura e dos mercados agrícolas no contexto atual.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Edusp, 2007.
- ACHESON, J. M. Welcome to the Nobel Country: a review of institutional economics. In: ACHESON, J. (Org.). *Anthropology and Institutional Economics*. Lanham: University Press of America, 1994.
- AKIYAMA, T. Coffee Market liberalization since 1990. In: AKIYAMA, T. et al. *Commodity Market reforms: lessons of two decades*. Washington, D. C. The World Bank. World Bank Regional and Sectoral Studies, 2001.
- ALMICO, R.; LAMAS, F.; SARAIVA, L. F. *A Zona da Mata Mineira: subsídios para uma historiografia*. In: V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6º Conferência Internacional de História de Empresas. Caxambu: ABPHE, sete a dez de setembro de 2003.
- ALVES, E. et al. Papel da EMBRAPA no desenvolvimento do agronegócio. In: TEIXEIRA, E. C.; PROTIL, R. M.; LIMA, A. L. R. (Eds.). *A contribuição da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento do agronegócio*. Visconde do Rio Branco: Suprema, 2013.
- ANDRADE, R. G. R. *A expansão da cafeicultura em Minas Gerais: da intervenção do Estado à liberalização do mercado*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, FACE, UFMG, 1994.
- BACHA, E. Política Brasileira do Café: uma avaliação centenária. In: MARTINS, M; JOHNSTON, E. *150 Anos de Café*. Rio de Janeiro: Marcelino Martins e E. Johnston Exportadores Ltda., 1992.
- BACON, C. M. et al. Are Sustainable Coffee Certifications Enough to Secure Farmer Livelihoods? The Millenium Development Goals and Nicaragua's Fair Trade Cooperatives. *Globalizations*, v. 5, n. 2, p. 259-274, junho de 2008.
- BARBOSA, Vivaldo. *Meeiros de café: gente e ocupação da zona proibida do Caparaó*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2009.
- BATES, R. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Bases of Agricultural Politics*. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1981.
- _____. *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- _____. *Open Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- BECKER, H. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- BERNARDES, T. et al. Diagnóstico físico-ambiental da cafeicultura no estado de Minas Gerais – Brasil. *Coffee Science*, Lavras, v. 7, n. 2, p. 139-151, maio/agosto de 2012.

BLASENHEIM, P. *A regional history of the Zona da Mata in Minas Gerais, Brazil: 1870-1906*. PhD Thesis - Stanford University. Stanford, 1982.

BLISKA, F. M. et al. Custos de produção de café nas principais regiões produtoras do Brasil. In: Simpósio de Pesquisa dos Cafés do Brasil, 6, 2009. Vitória, ES. Anais Brasília, D.F: Embrapa - Café, 2011.

BOURDIEU, P. O campo econômico. *Política e Sociedade*, Santa Catarina, n. 6, p. 15-57, 2005.

_____ *As estruturas sociais da economia*. Porto: Campo das Letras, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, janeiro/abril de 1996.

BROGGIO, C. et al. A dinâmica territorial da cafeicultura brasileira: dois sistemas de produção em Minas Gerais. *Revista Território*, ano IV, n. 6, 1999.

CALLON, M. L'économie des qualités. *Politix*, vol. 13, n. 52, p. 211-239, 2000.

CAMPOLINA, B. et al. O mercado de trabalho rural: evolução recente, composição da renda e dimensão regional. Texto para discussão nº 1398. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

CÁRDENAS, R. R. Identificação e avaliação de mecanismos financeiros de suporte em processos de adaptação/mitigação às mudanças climáticas na cafeicultura familiar – O caso de Minas Gerais (Brasil). Produzido para Improving Accessibility of Climate Finance for Smallholder Coffee Producers in Brazil, DEG – Deutsche Investitions – und Entwicklungsgesellschaft mbH and Embden, Drishaus & Epping Consulting GmbH. Programa Coffee and Climate, agosto de 2013.

CARRARA, A. A. *A Zona da Mata de Mineira: diversidade econômica e continuísmo (1839-1909)*. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, 1993.

CLARENCE-SMITH, W. G. The coffee crisis in Asia, Africa, and the Pacific, 1870-1914. In: Clarence-Smith, W. G.; Topik, S. (Eds.). *The global coffee economy in Africa, Asia and Latin America, 1500-1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CONAB. Acompanhamento da safra brasileira: café. Safra 2012, quarta estimativa, dezembro/2012. Brasília: Conab, 2012.

CONAB. Acompanhamento da safra brasileira: café. Safra 2015, primeira estimativa, janeiro/2015. Brasília: Conab, 2015.

CORDEIRO, A. T. et al. Caracterização da propriedade, do cafeicultor e da atividade cafeeira. In: VILELA, P. S.; RUFINO, J. L. S. *Caracterização da Cafeicultura de Montanha de Minas Gerais*. Belo Horizonte: INAES, 2010.

DAVIRON, B.; PONTE, S. *The coffee paradox: global markets, commodity trade and the elusive promise of development*. London: Zed Books, 2005.

DELGADO, N. G. Liberalização comercial e agricultura familiar no Brasil: a experiência das décadas de 1980 e 1990. Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente nas Américas. Texto de discussão nº 25. Julho de 2008.

DURKHEIM, E. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELSTER, J. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

EVANS, P.; BLOCK, F. The State and the Economy. In: SWEDBERG, R.; SMELSER, N. J. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, New York: Princeton University Press; Russel Sage Foundation, 2005.

EVANS, P. Government Action, Social Capital and Development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, p.1119-1132, 1996.

_____. *Autonomia e Parceria: Estados e Transformações Industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

EYMARD-DUVERNAY, F. Conventions de qualité et formes de coordination. *Revue économique*, v. 40, n. 2, p. 329-360, 1989.

FERREIRA, M. D. P. et al. O mercado internacional do café. In: RUFINO, J. L. S; ARÊDES, A. F. (editores técnicos). *Mercados interno e externo do café brasileiro*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2009.

FLIGSTEIN, N. Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, v. 61, 1996.

_____. *The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FORERO ALVAREZ, J. Colombian Family Farmers' Adaptations to New Conditions in the World Coffee Market. *Latin American Perspectives*, v. 37, n. 2, p. 93-110, março de 2010.

FRIEDMANN, H. The Political Economy of Food: the rise and fall of the postwar international food order. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 88, p. S248-S286, 1982.

FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, M. Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v. 29, n. 2, p. 93-117, 1987.

GRISA, C. *Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2012.

HOBBSBAWM, E.; RANGER, T. (Orgs.). *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

HODGSON, G. Institutional economic theory: the old versus the new. In: PRYCHITKO, D. (org.). *Why economists disagree: an introduction to the alternative schools of thought*. Albany-NY: SUNY Press, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário. 2006.

INCRA/FAO. Novo Retrato da Agricultura: o Brasil redescoberto. Brasília: MDA, 2000.

JAFFEE, D. *Brewing Justice: fair trade coffee, sustainability and survival*. Berkeley: University of California Press, 2007.

KARPIK, L. Élément de l'économie des singularités. In: STEINER, P.; VATIN, F. *Traité de Sociologie économique*. Paris: Quadrige; PUF, 2010.

LANNA, A. L. D. *A transformação do trabalho: a passagem para o trabalho livre na Zona da Mata mineira, 1870-1920*. Campinas: Editora da Unicamp, 1989.

LAZEGA, E. Théorie de la coopération entre concurrents. In: STEINER, P.; VATIN, F. *Traité de Sociologie économique*. Paris: Quadrige; PUF, 2010.

MCMICHAEL, P. World food system restructuring under a GATT regime. *Political Geography*, v. 12, n. 3, p. 198-214, may 1993.

MONTAGNON, C. *Coffee: terroirs and qualities*. Versailles Cedex: Éditions Quae, 2006.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. *Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2011.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OIC – Organização Internacional do Café (International Coffee Organization). *Anual Review, 2010-2011*. London: ICO, 2011.

OIC – Organização Internacional do Café (International Coffee Organization). *Coffee Market Report. April 2015*. London: ICO, 2015.

OLIVEIRA, M. R. *Negócios de famílias: mercado, terra e poder na formação da cafeicultura mineira – 1780-1870*. Bauru; Juiz de Fora: Edusc; FUNALFA, 2005.

PARSONS, T. Prolegomena to a Theory of Social Institutions. *American Sociological Review*, v. 55, p. 313-345, 1990.

PECQUEUR, B. “Qualité et développement territorial: l’hypotheses du panier de biens”. Symposium sur le développement regional, INRA-DADP, Montpellier 11, 12 et 13 janvier 2000.

PEIXOTO, M. 2008. Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação. Textos para discussão 48. Senado Federal. Disponível: www.senado.gov.br/senado/conleg. Acesso em 05/05/2014.

POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000 [1944].

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PRATES, C. *A lavoura e a indústria na Zona da Mata*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1906.

RAUD-MATTEDI, C. A construção social do mercado em Durkheim e Weber. Uma análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 57, p. 127-142, 2005.

RENARD, M. C. *Sleeping with the Enemy? Alliances between Fair Trade and Coffee Corporations*. Madrid: International Sociological Association, 2010.

RETTBERG, A. Global Markets, Local Conflict: Violence in the Colombian Coffee Region after the Breakdown of the International Coffee Agreement. *Latin American Perspectives*, v. 37, 2010.

RUFINO, J. L. S. *Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café: antecedentes, criação e evolução*. Brasília: Embrapa Café; Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

_____ Dimensão e importância da cafeicultura das Matas de Minas. In: 17º Simpósio sobre Cafeicultura de Montanha. Manhuaçu, março de 2013.

RUSSELL, B.; MOHAN, S.; BANERJEE, A. Coffee Market Liberalization and the Implications for Producers in Brazil, Guatemala and India. *The World Bank Economic Review*, 2012.

SAES, M. S. M. *A Racionalidade Econômica da Regulamentação no Mercado Brasileiro de Café*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

_____ A distribuição de quase-renda e a estratégia de diferenciação no café. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 151-171, abril/junho de 2007.

SAES, M. S. M.; FARINA, E. M. M. Q. *O Agribusiness do café no Brasil*. São Paulo: USP; FIA; PENSA; IPEA, 1999.

SAMPER, M. Costa Rica's Response to the Coffee Crisis. *Latin American Perspectives*, p.37-72, 2010.

SICK, D. Coping with Crisis: Costa Rican Households and the International Coffee Market. *Ethnology*, Pittsburgh, v. 36, n. 3, p. 255-275, 1997.

SILVA, C. R. L. et al. Liberalização comercial e competitividade da agricultura brasileira. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 289-306, jul./dez. 2003.

SILVA, J. S. et al. *Infraestrutura mínima para produção de café com qualidade: opção para a cafeicultura familiar*. Brasília: Consórcio Pesquisa Café, 2011.

SILVA-MAZON, M. *Trajetória da Extensão Rural no Brasil: do Consenso Keynesiano ao Consenso de Washington*. In: VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural (ALASRU), 2010. Porto de Galinhas - PE. Congresso ALASRU, 2010.

SOUZA, M. C. M. *Cafés sustentáveis e denominação de origem: a certificação de qualidade na diferenciação de cafés orgânicos, sombreados e solidários*. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

STEINER, P.; VATIN, F. Introduction: Le fait économique comme fait social. In: STEINER, P.; VATIN, F.. *Traité de Sociologie économique*. Paris: Quadrige; PUF, 2010.

SWEDBERG, R. Markets in societ. In: SWEDBERG, R.; SMELSER, N. J. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, New York: Princeton University Press; Russel Sage Foundation, 2005.

TALBOT, J. M. Where does your coffee dollar go?: the division of income and surplus along the coffee commodity chain. *Studies in Comparative International Development*, v. 32, n. 1, p. 56-91, 1997.

TALBOT, J. M. *Grounds for Agreement: The Political Economy of the Coffee Commodity Chain*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004.

TOPIK, S. The integration of the world coffee market. In: Clarence-Smith, W. G.; Topik, S. (Eds.). *The global coffee economy in Africa, Asia and Latin America, 1500-1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

TULET, J. Peru as a new major actor in latin american coffee production. *Latin American Perspectives*, v. 37, 2010.

VALVERDE, O. Estudo regional da Zona da Mata de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, ano XX, n. 1, janeiro-março de 1958.

VEBLEN, T. *Teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Nova Cultural, 1987 [1899].

VEGRO, C. L. R. Dilemas (verdadeiros e falsos) da cafeicultura na ‘montanha’. *Análises e Indicadores do Agronegócio*, São Paulo, v. 8, n. 5, maio de 2013.

VILELA, P. S.; RUFINO, J. L. S. *Caracterização da Cafeicultura de Montanha de Minas Gerais*. Belo Horizonte: INAES, 2010.

WATSON, K.; ACHINELLI, M. L. Context and contingency: the coffee crisis for conventional small scale coffee farmers in Brazil. *Geographical Journal*, v. 174, n. 3, p. 223-234, 2008.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB, 2009.

WELCH, C. A. et al. Introdução: estudos clássicos brasileiros sobre o campesinato. In: WELCH, C. A. et al. (Orgs.). *Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas*.

São Paulo; Brasília: Editora UNESP; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

WHITE, H. Where Do Markets Come From? *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 87, n. 3, p. 517-547, 1981.

WILKINSON, J. *Mercados, Redes e Valores: o novo mundo da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

WILLIAMSON, O. The economics of organization: the transaction cost approach. *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 87, n. 2, 1981.

_____ Transaction cost economics and organization theory. In: SWEDBERG, R.; SMELSER, N. J. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton; New York: Princeton University Press; Russel Sage Foundation, 1994.

_____ *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZYLBERSZTAJN, D. *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*. Tese (Livre Docência) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

Anexos

ANEXO 1

Anexo metodológico

Entrevistas realizadas

Entrevistas com produtores (21 entrevistas)

| TIPO DO PRODUTOR | MUNICÍPIO | ÁREA CULTIVADA COM CAFÉ | DATA DE REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA | TIPO DE REGISTRO UTILIZADO |
|---------------------|--------------|-------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| Empresário/Especial | Manhumirim | 50 há | 30/04/13 | Gravação |
| Especial | Alto Caparaó | Sem informação | 01/05/2013 | Caderno de campo |
| Empresário | Divino | 50ha | 19/07/2013 | Caderno de campo |
| Sustentável | Divino | 12ha | 21/08/2013 | Gravação |
| Empresário/Especial | Araponga | 120ha | 05/04/2013 | Gravação |
| Empresário | Cajuri | 100ha | 05/04/2013 | Gravação |
| Sustentável | Ervália | 3ha | 08/05/2013 | Gravação |
| Tradicional | Ervália | 4ha | 09/04/2013 | Gravação |
| Empresário | Ervália | 100ha | 09/04/2013 | Caderno de campo |
| Tradicional | Carangola | Sem informação | 21/08/2013 | Caderno de campo |
| Tradicional | Ervália | 5,3ha | 22/05/2013 | Gravação |
| Especial | Araponga | 7ha | 11/10/2013 | Gravação |
| Sustentável | Araponga | 2ha | 23/10/2013 | Gravação |
| Tradicional | Canaã | 10ha | 06/11/2013 | Gravação |
| Empresário | Canaã | 80ha | 06/11/2013 | Gravação |
| Tradicional | Canaã | 4,5ha | 06/11/2013 | Gravação |
| Empresário | Caratinga | 400ha | 25/11/2013 | Gravação |
| Empresário | Entre Folhas | 30ha | 25/11/2013 | Gravação |
| Empresário/Especial | Araponga | 105ha | 08/01/2014 | Gravação |
| Sustentável | Manhuaçu | 2ha | 16/01/2014 | Gravação |
| Empresário | Manhuaçu | 80ha | 17/01/2014 | Gravação |

Entrevistas com compradores (exceto as cooperativas que realizam comercialização e são consideradas no quadro abaixo)

| TIPO DE ATIVIDADE | MUNICÍPIO | DATA DE REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA/ VISITA | TIPO DE REGISTRO UTILIZADO |
|-----------------------------|--------------|--|----------------------------|
| Comprador/Intermediário | Divino | 19/07/2013 | Caderno de campo |
| Comprador/Intermediário | Ervália | 05/04/2013 | Caderno de campo |
| Corretor de cafés especiais | Espera Feliz | 11/12/2013 | Gravação |

Entrevistas com representantes de organizações (26 entrevistas)

| NOME DA ORGANIZAÇÃO | LOCAL DA SEDE | DATA | ESTRATÉGIAS DE PESQUISA UTILIZADAS | CARGO OCUPADO PELO ENTREVISTADO NA ORGANIZAÇÃO |
|---|----------------|-------------------------|--|--|
| Coocafé | Lajinha | 02/08/2013 | Entrevista gravada e observação na sede e armazéns. | Presidente |
| Coopercafé | Caratinga | 25/11/2013 | Observação na sede e entrevista registradas em caderno de campo. | Diretor financeiro |
| Coopermatas | Ervália | 09/04/2013 | Entrevista gravada. | Presidente |
| Coopramm | Canaã | 06/11/2013 e 01/11/2013 | Entrevista gravada e observação em assembleia. | Presidente |
| Coofeliz | Espera Feliz | 10/12/2013 | Entrevista gravada e observação na sede. | Técnico agrícola (funcionário do CTA cedido para a Coofeliz) |
| Coorpol | Manhuaçu | 16/01/2014 | Entrevista gravada e observação na sede. | Assistente administrativo |
| SCAMG | Manhuaçu | 17/01/2014 | Entrevista gravada. | Presidente |
| Apcea | Araponga | 11/10/2013 | Entrevista gravada | Ex-presidente (associação encontra-se inativa) |
| Acarc | Caratinga | 25/11/2013 | Entrevista gravada e observação na sede. | Presidente |
| Centro Comunitário da Conceição | Carangola | 21/08/2013 e 22/08/2013 | Observação na comunidade, entrevistas com presidente e com produtores registradas em caderno de campo. | |
| Associação dos Pequenos Produtores de Divino e Orizânia | Divino | 21/08/2013 | Entrevista gravada com produtor associado e observação na sede. | Produtor associado. |
| Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas | Matas de Minas | 02/08/13 | Entrevista gravada e observação em assembleia. | Presidente |
| SEAPA | Belo Horizonte | 16/12/2013 | Entrevista gravada | Assessor especial para o setor do café. |

| NOME DA ORGANIZAÇÃO | LOCAL DA SEDE | DATA | ESTRATÉGIAS DE PESQUISA UTILIZADAS | CARGO OCUPADO PELO ENTREVISTADO NA ORGANIZAÇÃO |
|---|----------------|------------|---|--|
| Emater (estadual) | Belo Horizonte | 29/10/2013 | Entrevista gravada | Coordenador estadual do Certifica Minas Café |
| Emater (regional-Manhuaçu) | Manhuaçu | 17/01/2014 | Entrevista gravada | Coordenador regional do Certifica Minas Café |
| Emater (regional-Viçosa) | Viçosa | 04/11/2013 | Entrevista gravada | Técnico do Certifica Minas Café |
| Emater (local-Canaã) | Canaã | 01/11/2013 | Entrevista gravada | Técnico do Certifica Minas Café |
| Emater (local-Araponga) | Araponga | 16/10/2013 | Entrevista gravada | Técnico agropecuário local |
| IMA (estadual) | Belo Horizonte | 22/11/2013 | Entrevista gravada | Equipe da gerência de certificação |
| Epamig (regional-Viçosa) | Viçosa | 04/11/2013 | Observação na sede e entrevistas com pesquisadores registradas em caderno de campo. | Três pesquisadores |
| CEC | Viçosa | 11/10/2013 | Entrevista gravada | Superintendente |
| Secretaria de Agricultura de Araponga | Araponga | 23/10/2013 | Entrevista gravada | Secretário municipal de agricultura |
| Sebrae (estadual) | Belo Horizonte | 28/10/2013 | Entrevista gravada. | Técnico da área de agronegócio |
| IBC (ex-técnico da regional de Caratinga) | Caratinga | 26/11/2013 | Entrevista gravada. | Ex-técnico agrícola. |
| IBC (ex-técnico da regional de Caratinga) | Caratinga | 09/01/2014 | Entrevista gravada. | Ex-técnico agrícola. |
| IBC (ex-técnico da regional de Viçosa) | Viçosa | 17/10/2013 | Entrevista gravada. | Ex-técnico agrícola. |

Roteiros de entrevistas

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM PRODUTORES DE CAFÉ

- Produção: características gerais da propriedade e do produtor (localização, dimensão, mão-de-obra, tecnologia, etc), características gerais do café (tipos, qualidade, volume de produção, etc.). Produtividade por ha. Investimentos na produção. Mudanças na produção nos últimos 20 anos?
- Custos de produção/ preços de venda das duas últimas safras. Quantidades comercializadas nas duas últimas safras.
- Disponibilidade de recursos, fontes de financiamentos, auxílios, ajudas, etc.
- Assistência técnica, apoio de instituições, acesso a informações.
- Comercialização: destino(s) (exportação e mercado interno), definição de estratégias de comercialização (escolha de compradores, tempo decorrido entre produção e venda, redes de relações, etc.), condições dos contratos (nível de formalização, formação dos preços, garantias, frequência, qualidade, etc). Localização da praça de mercado. Mudanças na comercialização nos últimos vinte anos?
- Relação com diversos agentes (compradores, organizações, comunidades, redes de relações, etc). Discorrer sobre a experiência em organizações.
- Relações com outros produtores de café (troca de informações, cooperação, concorrência, etc).
- Reflexão do entrevistado sobre as condições atuais do mercado e as mudanças nos últimos 20 anos.

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM COMPRADORES DE CAFÉ

- Identificação da firma: porte (número de funcionários, volume comercialização, filiais, escritórios, etc), atividade (corretagem, armazéns gerais, exportação, etc), há quanto tempo no ramo, qual o destino do café comprado (torrefação, revenda, exportação, etc). Mudanças nos últimos 20 anos?
- Identificação dos fornecedores e do produto: de onde são e qual o tamanho dos produtores de quem compra. Há continuidade nas relações com os fornecedores? Qual(is) o(s) tipo(s) do(s) café(s) comercializado(s)?

- Condições dos contratos: definição da qualidade, nível de formalização jurídica, formação dos preços, garantias, tempo decorrido entre as etapas da negociação, etc.
- Destino do café no caso de revenda ou exportação: para quem vende, onde e quais as condições das transações.
- Relações com produtores, outros compradores e organizações diversas (formais e redes informais de relações, troca de informações, parcerias, cooperação/competição, etc).
- Reflexão do entrevistado sobre as condições atuais do mercado e as mudanças nos últimos 20 anos.

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM MEMBROS DE ORGANIZAÇÕES/ OUTROS AGENTES

- Características gerais da organização: longevidade, dimensão (número de associados ou funcionários), área de atuação (municípios), objetivos, etc. Mudanças nos últimos 20 anos?
- Atuação do entrevistado na organização (tempo de trabalho, participação em atividades e projetos específicos, discorrer sobre a experiência)
- Fonte de recursos, orçamento. Aplicação do orçamento em atividades ligadas à cafeicultura e comércio de café.
- Relações da organização com produtores de café (que tipo de atividade desenvolve? Representação, assistência técnica, pesquisa, etc.)
- Relações da organização com outras organizações: citar nomes de organizações com as quais mantenham algum tipo de contato e discorrer sobre o vínculo, (cooperação técnica, projetos, troca de informações, etc), redes informais entre membros de organizações (perguntar se o entrevistado conhece membros de outras organizações locais e pedir para discorrer sobre a relação com tais pessoas), etc.
- Atuação especificamente na comercialização de café: definição de parâmetros (preço, qualidade), regras, legislação, etc, assessoria a produtores, compra, etc.
- Atuação na coordenação do mercado de café em nível local: poder de definição de condições, influência sobre outras organizações, detenção de informações e forma de divulgação, etc. (Incluir questões sobre propósitos, valores, ideais, ética, etc, da organização em relação à cafeicultura e ao mercado de café).
- Reflexão do entrevistado sobre as condições atuais do mercado e as mudanças nos últimos 20 anos.

Legislação consultada

Legislação estadual referente ao café consultada. Principal fonte: site da SEAPA (www.seapa.mg.gov.br) e do governo de Minas (www.mg.gov.br).

| DATA | LEGISLAÇÃO | DESCRIÇÃO |
|-------------------------|--------------------------|---|
| 27 de abril de 1995 | Portaria 165 | Delimita regiões produtoras de café do estado de Minas Gerais para instituição do certificado de origem. |
| 29 de janeiro de 2003 | Lei Delegada 105 | Cria (altera Lei n.11.405 de 28 de janeiro de 1994) o Conselho Estadual de Política Agrícola, vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com vistas a assegurar a participação dos agentes de produção e de comercialização, bem como dos consumidores, na formulação do planejamento e no acompanhamento da execução da política rural, conforme o disposto no § 1º do art. 247 da Constituição do Estado. |
| 14 de maio de 2003 | RESOLUÇÃO Nº 654 | Cria Câmaras técnicas, entre elas a Câmara Técnica de Café. |
| 17 de Dezembro de 2004. | Regimento | Regimento Interno do CEPA |
| 11 DE FEVEREIRO DE 2005 | RESOLUÇÃO Nº 732 | NOMEIA OS MEMBROS DOS COMITÊS GESTORES DAS CÂMARAS TÉCNICAS DO CEPA |
| 29 DE ABRIL DE 2005 | RESOLUÇÃO Nº 746 - SEAPA | NOMEIA OS MEMBROS DA CÂMARA TÉCNICA DE CAFÉ DO CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA-CEPA, DA SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. |
| 30 DE JUNHO DE 2005 | RESOLUÇÃO Nº 768 | CRIA GRUPO DE ESTUDOS PARA O PROGRAMA DE CERTIFICAÇÃO DE PROPRIEDADES DE CAFÉ DO ESTADO DE MINAS GERAIS. |
| 17 DE AGOSTO DE 2005 | RESOLUÇÃO Nº 770 | CRIA GRUPO DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO PARA MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO DO SISTEMA SEAPA. |
| 31 DE JANEIRO DE 2006 | RESOLUÇÃO Nº 810 | INSTITUI COMITÊS COORDENADOR E NORMATIZADOR DO PROGRAMA DE CERTIFICAÇÃO DE PRODUÇÃO E DE QUALIDADE DO CAFÉ DE MINAS GERAIS. |
| 24 DE JULHO DE 2006 | RESOLUÇÃO Nº 836 | CRIA COMITÊ DE GESTÃO, CENTRAL DE GERENCIAMENTO – CEGER E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS |
| 07 DE AGOSTO DE 2006 | RESOLUÇÃO Nº 842 | CRIA GRUPO DE TRABALHO ENCARREGADO DE ELABORAR UM PROJETO PARA VIABILIZAR A COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA DE TORREFAÇÃO MINEIRA |
| 8 DE MAIO DE 2008 | DECRETO Nº 44.802 | Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA. |
| 10/12/2009 | Regimento | REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA – CEPA |
| 20 de janeiro de 2011 | Lei Delegada n.º 180 | Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras |

| | | |
|-------------------------|----------------------------|--|
| | | providências |
| 19 de dezembro de 2011 | Decreto Estadual nº 45.820 | Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento |
| 22 DE MARÇO DE 2012. | RESOLUÇÃO Nº 1.187 | CRIA GRUPO DE APOIO TÉCNICO-OPERACIONAL DO FÓRUM DO CAFÉ. |
| 25 DE JULHO DE 2012 | RESOLUÇÃO Nº 1.211 | ALTERA A RESOLUÇÃO Nº 746, DE 29 ABRIL DE 2005, QUE NOMEIA OS MEMBROS DA CÂMARA TÉCNICA DE CAFÉ, DO CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA – CEPA. |
| 10 DE OUTUBRO DE 2012 | RESOLUÇÃO N.º 1.226 | INSTITUI CADASTRO DE CERTIFICADORAS INTERNACIONAIS DA ORIGEM E QUALIDADE DO CAFÉ. |
| 20 DE FEVEREIRO DE 2013 | RESOLUÇÃO Nº 1.238 | DESIGNA OS MEMBROS DO GRUPO COORDENADOR DO FUNDO ESTADUAL DE CAFÉ – FECAFÉ. |

Legislação Federal referente ao café consultada. Fonte: Banco de dados do MAPA. Site do MAPA (www.agricultura.gov.br).

| DATA | LEGISLAÇÃO | DESCRIÇÃO |
|------------------------|-------------------------|--|
| 5 DE NOVEMBRO DE 1986 | Decreto 93536/1986 | Cria o Conselho Nacional de Política Cafeeira - CNPC, dentro da estrutura do MIC, reestrutura o IBC, 'enxugando' seu quadro, submete as políticas do IBC ao CNPC. |
| 21 DE NOVEMBRO DE 1986 | Decreto-Lei 2295/1986 | Isenta do imposto de exportação as vendas de café para o exterior e dá outras providências. Institui uma cota de contribuição sobre as exportações que dá origem ao Funcafé. |
| 15 DE SETEMBRO DE 1987 | Decreto 94874/1987 | Dispõe sobre a Estruturação do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - FUNCAFÉ, e dá outras Providências. ("gerido pelo Ministro da Indústria e do Comércio com auxílio do Conselho Nacional de Política Cafeeira, destina-se ao financiamento, modernização, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural".) |
| 3 DE JUNHO DE 1988 | Decreto-Lei 2440/1988 | Dispõe sobre a aplicação das disponibilidades financeiras do FUNCAFÉ (completa decreto-lei 2295/86) |
| 12 DE ABRIL DE 1990 | Lei Ordinária 8029/1990 | <i>Conversão da Medida Provisória 151/1990</i> . Dispõe sobre a Extinção e Dissolução de Entidades da Administração Pública Federal, e dá outras Providências. Extingue o IBC e a Embrater, entre outras entidades, cria a Conab (vinculada ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária), entre outras. |
| 07 DE MAIO DE 1990 | Decreto 99240/1990 | Dispõe sobre a Extinção de Autarquias e Fundações Públicas, e dá outras Providências. Definições sobre o processo de extinção do IBC, vinculando-o ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento até sua completa extinção e transferência de patrimônio. |

| | | |
|-------------------------|-------------------------|---|
| 30 DE OUTUBRO DE 1990 | Decreto 99658/1990 | Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material. |
| 20 DE NOVEMBRO DE 1991 | Decreto 344/1991 | Dispõe sobre a transferência da gestão de estoques governamentais do café sob a guarda do Instituto Brasileiro do Café, em extinção, e dá outras providências. Transfere os estoques não leiloados (Funcafé e outros) ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. |
| 3 DE NOVEMBRO DE 1992 | Decreto 676/1992 | Dispõe sobre a vinculação do FUNCAFÉ ao Ministério da Fazenda. |
| 19 DE NOVEMBRO DE 1992 | Lei Ordinária 8490/1992 | Conversão da Medida Provisória nº 309/1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. (“§ 4º - Da Secretaria de Política Comercial, do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (inciso X), fará parte o Departamento Nacional do Café”.) |
| 30 DE SETEMBRO DE 1993 | Decreto 943/1993 | Dispõe sobre a Transferência da Gestão Financeira do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - FUNCAFÉ, do Ministério da Fazenda para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. |
| 29 DE NOVEMBRO DE 1995 | Lei Ordinária 9138/1995 | Conversão da Medida Provisória 1.199/1995. Dispõe sobre o crédito rural, e dá outras providências. |
| 22 DE DEZEMBRO DE 1995 | Lei Ordinária 9239/1995 | Ratifica o FUNCAFÉ, na forma do disposto no art. 6º da Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. |
| 22 DE DEZEMBRO DE 1995 | Decreto 1757/1995 | Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e dá outras providências (menciona o CDPC) |
| 2 DE OUTUBRO DE 1996 | Decreto 2020/1996 | Promulga o Acordo de Criação da Associação dos Países Produtores de Café e o Plano de retenção de Café, assinados em Brasília, em 24 de setembro de 1993. |
| 29 DE OUTUBRO DE 1996 | Decreto 2047/1996 | Dá nova redação aos arts. 2º, 29 e 30 do Anexo I ao Decreto nº 1.757, de 22 de dezembro de 1995, e dispõe sobre o Conselho Deliberativo da Política do Café. (Nota: Revogado pelo Decreto nº 3.152/99) Define estrutura e atribuições. |
| 24 DE FEVEREIRO DE 1997 | Portaria 20/1997 | Aprova o Regimento Interno do CDPC (finalidade e competências) |
| 27 DE MAIO DE 1998 | Lei Ordinária 9649/1998 | Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. (Nota: Conversão da Medida Provisória nº 1.651-43/1998) Menciona a separação MAPA e MDA e subordina o CDPC ao MAPA (XII - o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária em Ministério do Desenvolvimento Agrário; e (Redação dada pelo(a) Medida Provisória 2.143- 36/2001 e convalidada pela Medida Provisória 2.216-37/2001). Redação(ões) Anterior(es) XIII - o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, em Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (Acrescentado(a) pelo(a) Medida Provisória 2.143-36/2001 e convalidado pela Medida Provisória 2.216- |

| | | |
|------------------------|-----------------------------|---|
| | | 37/2001). Art. 18-A. Ficam transferidas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária as atribuições relacionadas com a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. (Redação dada pelo(a) Medida Provisória 2.143-36/2001 e convalidada pela Medida Provisória 2.216-37/2001). |
| 26 DE AGOSTO DE 1998 | Decreto 2751/1998 | Promulga o Convênio Internacional do Café assinado em Nova York, em 31 de março de 1994. |
| 29 DE JULHO DE 1999 | Medida Provisória 1911/1999 | Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. |
| 23 DE AGOSTO DE 1999 | Medida Provisória 1918/1999 | Dispõe sobre o alongamento de dívidas originárias de crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, e de dívidas para com o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira -FUNCAFÉ, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.295 de 21 de novembro de 1986, que foram reescaladas no exercício de 1997, e dá outras providências. |
| 7 DE AGOSTO DE 2002 | Decreto 4325/2002 | Fixa preços mínimos básicos para cafés arábica e robusta, safra 2001/2002, para servirem de base na definição dos respectivos preços de exercício em contratos de opção de venda a serem lançados pelo Governo Federal. |
| 21 DE MARÇO DE 2003 | Decreto 4623/2003 | Dispõe sobre os Conselhos Nacional de Política Agrícola - CNPA e Deliberativo da Política do Café - CDPC, vinculados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e dá outras providências. |
| 11 DE JUNHO DE 2003 | Instrução Normativa 8/2003 | Regulamento Técnico de Identidade e de Qualidade para a Classificação do Café Beneficiado Grão Cru |
| 22/06/2005 | Resolução 28/2005 | Suspende a execução dos arts. 2º e 4º do Decreto-Lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986. |
| 28 DE NOVEMBRO DE 2006 | Resolução 4/2006 | Cria quatro Comitês Diretores com o objetivo de prestar assessoramento ao CDPC nas suas respectivas linhas de atuação (Comitê Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento do Café CDPD/Café, Comitê Diretor de Planejamento Estratégico do Agronegócio Café - CDPE/Café, Comitê Diretor de Promoção e Marketing do Café CDPM/Café, Comitê Diretor do Acordo Internacional do Café CDAI/Café. |
| 8 DE JANEIRO DE 2008 | Decreto 6348/2008 | Altera os Anexos I e II ao Decreto nº 5.351, de 21 de janeiro de 2005, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e o art. 2º do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. |
| 17 DE DEZEMBRO DE 2008 | Resolução 3662/2008 | Altera normas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). |
| 19 DE FEVEREIRO | Resolução 3685/2009 | Promove ajustes nas normas do Pronaf Linha Especial de Crédito Pronaf Mais Alimentos (inclui café). |

| | | |
|------------------------------|-------------------------------------|--|
| DE 2009 | | |
| 16 DE ABRIL DE 2009 | Resolução 3711/2009 | Dispõe sobre a venda de contratos de opção de venda como instrumento de Política Agrícola |
| 16 DE SETEMBRO DE 2009 | Resolução 3783/2009 | Institui linha especial de financiamento destinada a cafeicultores com recursos do Funcafé. |
| 13 DE OUTUBRO DE 2009 | Lei Ordinária 12058/2009 | Nota: Conversão da Medida Provisória 462/2009 |
| 24 DE MAIO DE 2010 | Instrução Normativa 16/2010 | Regulamento Técnico para o Café Torrado em Grão e Café Torrado e Moído. |
| 23 DE DEZEMBRO DE 2011 | Instrução Normativa 1223/2011 | Dispõe sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na cadeia produtiva do café, na forma dos arts. 4º a 7º da Medida Provisória nº 545, de 29 de setembro de 2011. |

ANEXO 2

Descrição e histórico das organizações das Matas de Minas

Coocafé

Entre as cooperativas existentes na região a mais importante é a Coocafé, fundada em 1979 como uma pequena cooperativa de produtores, não muito distinta de outras que surgiram naquele momento. Hoje, contudo, é a maior cooperativa das Matas de Minas, com mais de 5 mil cooperados, atuando em Minas Gerais e no Espírito Santo. Ela vem se mantendo no comércio de café apesar das dificuldades que, como todas as outras cooperativas das Matas de Minas, enfrenta, como ter que competir com atravessadores que não recolhem obrigações fiscais e conseguem assim pagar um preço um pouco mais alto pelo café. A Coocafé atua ainda na comercialização de insumos, sendo um dos principais fornecedores de insumos e implementos agrícolas na região de Lajinha e possui uma filial em Manhuaçu. A cooperativa também tem um trabalho consistente de assistência técnica e apoio ao cooperado que é direcionado principalmente para o aumento da produtividade e melhoria da qualidade, o que segundo seus dirigentes teria contribuído para a melhoria da qualidade dos cafés na região de sua atuação. A cooperativa comercializa nos mercados interno e externo, possuindo uma exportadora própria. Boa parte do café exportado pela cooperativa possui a certificação *fair trade*, mas ainda representa uma pequena parcela, cerca de 5%, do volume total comercializado pela Coocafé. A cooperativa se insere em uma rede de organizações do setor cafeeiro cuja área de abrangência transcende as Matas de Minas. A Coocafé é membro da Coocamig, uma central de cooperativas de abrangência estadual com sede no sul de Minas que é associada do CNC que, por sua vez, possui assento no CDPC. Regionalmente a Coocafé é um dos membros fundadores do Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas, sendo que o presidente da cooperativa é também o atual presidente do Conselho⁹².

Coopercafé

Além da Coocafé, entre as cooperativas que existiam desde antes do fechamento do IBC e que conseguiram permanecer abertas, resta apenas a Coopercafé de Caratinga, fundada em 1989. Caratinga era o centro dessa região cafeeira e referência regional até a extinção do IBC. No município funcionava o escritório regional leste do IBC, onde existia um armazém

⁹² Conforme informações obtidas em visita à sede da cooperativa e entrevista com seu diretor presidente.

que era o principal entreposto para o café nesta área. O município, e sua região de influência, ainda é um importante produtor de café, mas a comercialização é em boa parte direcionada para a praça de Manhuaçu. A Coopercafé atualmente conta com cerca de 108 cooperados. A cooperativa tem passado por algumas dificuldades financeiras e enfrenta também a dificuldade da maioria de cooperativas e associações da região de poder contar com a participação efetiva dos cooperados. Há apenas dois funcionários na cooperativa que atuam na gestão da organização e na comercialização do café dos cooperados. A cooperativa não atua em atividades como assistência técnica, por exemplo, por falta de recursos e pessoal⁹³.

Coorpol

A Coorpol foi fundada em 2006 em São João do Jacutinga, na região de Caratinga. A fundação da cooperativa se deu em decorrência do processo de organização de trabalhadores rurais a partir da influência das CEBs. Em Manhuaçu, no mesmo momento, havia experiências com agricultura orgânica que levou à formação de um grupo de produtores orgânicos, por volta do final da década de 1990, também por influência das CEBs e iniciativa de uma família de agricultores da região que foram os pioneiros na produção orgânica em tal área. Este grupo de Manhuaçu entrou em contato com produtores de São João do Jacutinga dando origem à cooperativa em 2006. Devido a dificuldades de comercialização do café orgânico a preços compensadores, muitos dos produtores abandonaram a produção estritamente orgânica e a certificação, mas alguns permaneceram com a produção agroecológica ou sem agrotóxico. A cooperativa então conseguiu se inserir no mercado de *fair trade*, para o qual passou a destinar a maior parte da produção de seus cooperados. Nos últimos anos, a partir de 2012, o mercado de *fair trade* também tem passado por dificuldades com redução da demanda e a cooperativa não tem conseguido comercializar por esta via, tendo que encaminhar o café dos cooperados para o mercado local, na praça de Manhuaçu. Atualmente a cooperativa conta com 125 cooperados distribuídos em 11 municípios, principalmente da região de Manhuaçu e Caratinga, tendo sua sede e a maior parte dos cooperados naquele município. A maioria dos produtores desta cooperativa é de agricultores familiares e seu trabalho de mercado e político tem sido voltado para a agricultura familiar. Assim, a cooperativa, em parceria com outras organizações locais e com uma organização da sociedade civil, a Rede, tem acessado o PAA e o PNAE, além de atuar em outros programas e políticas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar.

⁹³ Conforme informações obtidas em visita à sede da cooperativa e entrevista com seu diretor financeiro.

Coofeliz

A Coofeliz, fundada em 2006 no município de Espera Feliz, tem atualmente cerca de 105 famílias associadas. A Coofeliz não realiza atualmente comercialização de café verde, mas atua no PAA, PNAE e em redes de produtores e consumidores, como a Rede Raízes da Mata, com comercialização de produtos diversos da agricultura familiar local, possuindo inclusive duas marcas registradas para seus produtos. A Coofeliz adquire uma pequena quantidade de café de seus cooperados que é torrado e moído e comercializado nos mercados locais e institucionais. A torrefação da cooperativa foi montada com recursos de projetos desenvolvidos com o apoio do CTA. Além da torrefação, foram adquiridos mobiliário e equipamento de escritório, sala de prova de café, caixas para armazenagem de produtos agrícolas, maquinário para processamento de hortaliças e um caminhão, com recursos de diferentes projetos em que, geralmente, a cooperativa teve apoio do CTA.

A Coofeliz, juntamente com a rede de organizações da qual ela faz parte, defende a importância da diversificação produtiva como forma de garantir a sustentabilidade da agricultura e a segurança alimentar. Condenam a monocultura de café como uma saída viável para a agricultura familiar das Matas de Minas, apontando os riscos sociais, ambientais e econômicos dos agricultores se dedicarem a esta única produção. Assim, a cooperativa não tem a preocupação ou objetivo de se dedicar exclusivamente à comercialização de café, mas sim de fortalecer a comercialização dos produtos da agricultura familiar de modo geral. Nesse sentido, esta cooperativa é diferente de outras que têm sido fundadas recentemente nas Matas de Minas e que visam principalmente a comercialização de café. No entanto, estão se encaminhando algumas conversas entre a cooperativa e a exportadora Outspan e sobre as possibilidades de certificação via *fair trade* para comercialização do café dos cooperados no mercado externo. A cooperativa ainda carece de profissionalização de seus quadros e de recursos. Encontra dificuldades para encontrar entre seus membros aqueles dispostos a ocupar cargos de direção, que acabam sendo concentradas por poucas pessoas e que geralmente também tem participação em outras organizações, como o CTA e o STR. A separação e as diferenças de atribuição entre a Coofeliz e a associação e o STR muitas vezes não estão claras⁹⁴.

No município de Espera Feliz há ainda uma cooperativa de crédito, membro da rede Cressol, que parece ser bastante atuante e está crescendo. Há uma proximidade entre a

⁹⁴ Informações obtidas em visita à sede da cooperativa e entrevista com um funcionário.

cooperativa de crédito e de comercialização, sendo que muitos dos cooperados de uma e outra coincidem e elas compartilham propósitos, valores e discursos, sobretudo aqueles ligados à defesa da agricultura familiar, da economia solidária e da agroecologia. A Coofeliz tem trabalhado principalmente com comercialização de produtos da agricultura familiar do município via PAA e PNAE. A cooperativa criou em parceria com a cooperativa de crédito local uma moeda social chamada “vale solidário”, com o objetivo de pagar o agricultor no momento de entrega dos produtos para os mercados institucionais. Este vale pode ser trocado na cooperativa de crédito ou pode ser usado como moeda nos parceiros do comércio local, como lojas de material de construção, mercados, etc. O prazo para pagamento dos produtos do PAA é de 60 dias e do PNAE é de 30 dias. A Coofeliz emite o vale com o prazo para saque correspondente ao prazo de pagamento. Assim, o agricultor pode sacar após este prazo ou usar o vale no comércio local como se fosse um cheque pré-datado. Com isso os agricultores têm dinheiro de imediato, o que antes eles só conseguiam com o café quando o entregavam ao atravessador.

Associação dos Pequenos Produtores de Divino e Orizânia

Tal como em outros municípios, como Espera Feliz, as organizações de agricultores familiares em Divino se originaram de sindicatos de trabalhadores rurais e onde foram mais intensos e frutíferos os trabalhos das CEBs desde a década de 1970 ou 80. Além disso, também nestes municípios houve um trabalho posterior de reforço das práticas organizativas e de produção sustentável a partir do trabalho de ONGs, como o CTA. Em Divino, a associação encontra dificuldades de gestão, de organização e profissionalização de seus quadros. Há dificuldades em contar com a participação dos sócios em reuniões e assembleias e para assumir cargos de direção. Faltam recursos para custear as atividades da associação e para manter com frequência o fornecimento de produtos para os canais de comercialização acessados. Neste caso, a organização que atua na comercialização é a própria associação, já que não há no momento uma cooperativa que reúna os agricultores do município. Assim, os agricultores vendem sua colheita de café no mercado local ou na região para os atravessadores. A associação possui uma marca própria para seus produtos, inclusive o café, denominada ‘Dom Divino’ que é comercializada principalmente na própria região.

Organizações de Araponga

Em Araponga, processo semelhante àquele de Espera Feliz e Divino se repetiu, marcado pela influência das CEBs, levando à organização do sindicato de trabalhadores rurais e posteriormente a outras formas de organização. Neste município, fato marcante foi uma experiência de compra conjunta de terras, iniciada como uma empreitada familiar e que se expandiu ganhando apoio institucional e se formalizando como uma modalidade de crédito fundiário, garantindo a propriedade da terra a muitos antigos meeiros. Há também uma forte influência do CTA desde a década de 1980, o que leva a um viés de produção agroecológica entre os agricultores vinculados ao sindicato de trabalhadores rurais e associação da agricultura familiar que foi fundada na década de 1990. Há atualmente uma rede de organizações ligadas à agricultura familiar, como sindicato, a associação de agricultura familiar, uma cooperativa de crédito, associação de mulheres, o CTA, entre outros. Atualmente esta rede se conecta também ao poder público, já que o secretário de agricultura do município é ligado a este grupo, sendo um produtor orgânico e ex-técnico do CTA. E há também uma participação de pesquisadores da UFV em diversos projetos no município. Os agricultores também acessam o PAA e PNAE e outras vias de comercialização, como a Rede Raízes da Mata via associação, já que não há atualmente uma cooperativa de produtores no município. Neste caso também a associação cumpre certas funções de comercialização, típicas de uma cooperativa, tal como em Divino. Há um grupo de cerca de 26 produtores orgânicos e agroecológicos no município que comercializam sua produção de café por meio de uma cooperativa situada no Sul de Minas. Os demais produtores comercializam sua produção cafeeira em geral na própria região via atravessadores locais.

Coopermatas

A Coopermatas, fundada em Ervália no ano de 2011, contava em sua formação com 21 sócios fundadores. O presidente é também o presidente do sindicato de produtores rurais do município. A cooperativa contou com o apoio de um projeto de extensão do Departamento de Economia Rural da UFV, por meio de orientações sobre organização cooperativa no momento de sua constituição. No momento da pesquisa a cooperativa estava ainda sendo fundada, não havia realizado nenhuma atividade de comercialização e iniciava experiências de compra conjunta de insumos. Até pelo pouco tempo de existência, ainda não estabeleceu contatos com outras entidades e está buscando se estruturar.

Coopramm

A Coopramm, fundada em Canaã, contava com cerca de 37 sócios no momento da pesquisa. A cooperativa foi formada inicialmente em 2001, passou por problemas, por mudanças estatutárias e foi reestruturada em 2010. Já realizou algumas compras coletivas de insumos, mas nenhuma venda de café. Possui um contrato com uma empresa de processamento de grãos, especialmente milho, com sede em um município da região. A cooperativa utiliza seu maquinário para processar milho para esta empresa, recebendo uma quantia por produção estabelecida em contrato. A cooperativa possui uma boa estrutura física com armazém, maquinário de beneficiamento de café, milho e outros grãos. Esta estrutura foi adquirida com recursos do MDA destinados à infraestrutura em territórios rurais. No momento da pesquisa, esta estrutura estava subutilizada, sendo que, por exemplo, o maquinário para beneficiamento de café estava totalmente ocioso. Além disso, a cooperativa estava operando no vermelho devido a problemas de gestão do contrato com a empresa para a qual processa milho.

SCAMG

O principal propósito desta associação é a reunião de produtores com perfil semelhante, que se dedicam fundamentalmente à produção de cafés especiais, propiciando a troca de informação entre os associados e o aprimoramento de suas produções e a representação setorial deste grupo. Os membros da SCAMG são produtores mais modernos, em geral de maior porte para os parâmetros da região. A associação possui serviço próprio de degustação/ avaliação da qualidade, contando com o trabalho de um especialista que é disponível aos sócios. A associação não fiscaliza a qualidade do café de seus membros, mas incentiva a produção de qualidade por meio da parceria com o projeto Educampo do Sebrae. Além disso, os produtores se observam e procuram seguir àqueles que são considerados exemplos. Os produtores trocam informações também sobre canais de venda, como exportadoras e corretores. Não foi possível perceber a existência de conflitos internos à organização e sim formas de cooperação entre seus membros. A SCAMG também é uma das organizações responsáveis pela organização do Simpósio de Cafeicultura de Montanha em Manhauçu e um dos membros fundadores do Conselho.

ACARC

A ACARC foi fundada na década de 1980, possuindo atualmente 42 associados. A sua principal atividade é a realização de compras coletivas de insumos. Além disso, participa atualmente junto com o Sebrae de um projeto de construção de um Arranjo Produtivo Local (APL) no município. Possui uma relação muito próxima com a cooperativa local, inclusive já compartilhou sede e funcionários, e também com o sindicato de produtores rurais. É também um dos membros do Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas. A associação se mantém com contribuição dos associados e parcela sobre as compras conjuntas. A associação encontra algumas dificuldades de organização, não exercendo controle vertical sobre os produtores ou oferecendo incentivos para produção de qualidade, apesar de ter sido fundada tendo como um dos propósitos ser uma associação de cafés especiais. As formas de controle bilateral também parecem ser mais frouxas e há dificuldade de contar com a participação dos membros e a cooperação entre eles, inclusive para pagamento da contribuição dos associados.

APCEA e Serras de Minas

A Associação dos Produtores de Cafés Especiais de Araponga – APCEA – foi fundada em 2002, aparentemente após um racha entre membros da Associação Serras de Minas que reunia produtores da região de Viçosa, boa parte deles com propriedades no município de Araponga. Logo depois da criação da APCEA a Associação Serras de Minas foi fechada. A APCEA hoje apesar de existir formalmente também está inativa.

A Associação Serras de Minas reunia produtores com perfil mais moderno e muitos deles passaram a adotar a tecnologia para produção de cereja descascado, melhorando a qualidade dos cafés de modo geral. Havia um controle bilateral dos procedimentos de produção, principalmente referentes à qualidade, com os produtores se observando e de certa forma competindo entre si, e havia um controle vertical da associação sobre os associados por meio da ‘Patrulha da Qualidade’. Neste projeto da associação, alguns membros faziam visitas aos demais associados para verificar a correta utilização de maquinários e a utilização de procedimentos de pós-colheita importantes para a qualidade do café. A partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, alguns produtores da associação começaram a ganhar concursos e a serem reconhecidos por sua produção de qualidade, o que de certa forma estimulava outros a também investirem em qualidade, mas também acirrava a competição e as desavenças entre eles. A associação chegou a possuir uma boa estrutura física, incluindo um

grande e moderno armazém com estrutura para rebenefício. O fechamento da Associação Serras de Minas parece ter sido motivado por desavenças entre seus membros.

A partir daí se constituiu a APCEA, formada inicialmente por um grupo menor de ex-membros da Associação Serras de Minas. Esta associação estimulou a melhoria da qualidade do café em Araponga e contribuiu para que o município hoje seja reconhecido como um dos principais produtores de cafés especiais no estado. No entanto, devido às dificuldades da ação coletiva recorrentes na região, a associação perdeu membros e acabou por se desfazer de fato há alguns anos, existindo apenas formalmente.

ANEXO 3

Sistemas de avaliação e classificação da qualidade do café

Sistema de classificação no padrão *commodity*

O tipo de bem denominado *commodity* é reconhecido internacionalmente a partir da classificação e identificação conforme um sistema ou padrão específico. A identidade de uma *commodity* depende de características gerais (materiais) e geralmente de uma localização nacional ou regional. As *commodities* são definidas em relação a padrões globais que não especificam particularidades ou localidades, produtores, marcas, etc. Segundo Daviron e Ponte (2005: 10) os padrões no mercado de *commodities* foram desenvolvidos para definir a qualidade em uma economia de produção de massa. Para que se possa comercializar um bem entre diferentes espaços e entre diversos agentes em uma cadeia global como a do café, é necessária a definição de padrões ou estruturas de classificação e definição da qualidade que orientam as transações. Estes padrões reduzem a diversidade, uniformizam os bens e os preços tendem a ser mais baixos. O preço da *commodity* é definido pelo mecanismo de mercado e em geral em relação aos mercados futuros. (Daviron e Ponte, 2005: 2).

Desde meados dos anos 1990, quase todo o café comercializado no mercado internacional é vendido a preços definidos como um diferencial em relação aos contratos futuros. Assim, segundo Talbot (2004:113) os mercados futuros são o mecanismo chave para a determinação de preços para a indústria como um todo desde então. Os mercados futuros funcionam como sinalizadores de preços, indicando os preços que prevalecerão no mercado à vista na data de vencimento do contrato. E a formação de preços nas bolsas também pode refletir características da produção e da demanda (Arbex e Carvalho, 1999 apud Cunha et. All., 2009). Os preços do café arábica no mercado de futuros são definidos pela cotação na *New York Board of Trade* (NYBOT), atualmente denominado *ICE Futures*. As cotações do arábica na ICE são definidas tendo como referência os contratos “C”, que são baseados nas características dos cafés suaves da América Central. Os preços dos cafés arábicas praticados nos mercados físicos são definidos com um diferencial em relação ao contrato “C” em função da qualidade, sendo que os colombianos costumam alcançar preços superiores, enquanto que os outros suaves e os cafés naturais em geral possuem preços inferiores.

A classificação oficial brasileira e os padrões no mercado nacional

A Classificação Oficial Brasileira do café envolve aspectos físicos, características da bebida e características da origem. Nos últimos anos, esta classificação foi se tornando mais simplificada abrangendo apenas os seguintes aspectos: tamanho do grão, tipo (número de defeitos) e qualidade da bebida (Saes e Farina, 1999: 66).

A Instrução Normativa nº 8 de 2003 do MAPA define o regulamento técnico de identidade e de qualidade para a classificação do café beneficiado grão cru. Conforme esta norma, os cafés brasileiros são classificados conforme categoria, subcategoria, grupo, subgrupo, classe e tipo. Há duas categorias que se referem aos cafés das espécies *Coffea arabica*, inclusos na categoria I, e *Coffea canefora*, inclusos na categoria II.

As subcategorias diferenciam os cafés conforme o formato do grão e sua granulometria. Há duas subcategorias que se referem aos grãos “chatos” e “mocas” (arredondados ou ovóides). A granulometria é medida pela separação dos grãos por meio de peneiras numeradas, sendo que quanto maior o número da peneira (em uma escala que vai a 19/18 para os grãos chatos e 13/12 para os mocas) e conseqüentemente o tamanho do grão, mais valorizado o café. Os grãos menores e menos valorizados, por sua vez, são retidos nas peneiras de números 14 ou menores para os chatos e 9 ou menores para os mocas. Os cafés que não são submetidos à separação por peneiras são denominados “bica corrida” (B/C), sendo que esta denominação é corrente no mercado, sobretudo para a compra dos cafés diretamente dos produtores e para comercialização no mercado interno, quando não há uma preocupação muito grande com a padronização e qualidade dos cafés.

A classificação dos cafés por grupos refere-se ao aroma e sabor que são avaliados por meio da prova de xícara, ou seja, a degustação do café após sua torra, moagem e infusão. Neste caso, distinguem-se primeiramente dois grupos – os cafés arábicas e os cafés robustas. No caso do grupo dos cafés arábicas, são distinguidos 7 subgrupos da maior para a menor qualidade: estritamente mole, mole, apenas mole, duro, riado, rio e rio zona.

As classes do café distinguem a coloração do grão, por meio da qual é possível reconhecer características como a safra, tipo de processamento de pós-colheita e secagem. E, por fim, os tipos diferenciam os cafés com base na quantidade de defeitos encontrados na avaliação de uma amostra de 300g. Os critérios para definição e padronização das amostras, bem como para pontuação de defeitos são definidos na IN. Conforme a quantidade de defeitos, os cafés são classificados em tipos que são numerados de 2 a 8, da maior para a menor qualidade. O tipo 4 é considerado como “tipo base” pois corresponde à maioria dos

cafés enviados para exportação principalmente pelo porto de Santos (Saes e Farina, 1999: 67). O tipo 6 por sua vez, constitui uma referência para os cafés comercializados no mercado interno. O mercado interno de café em geral considera a cotação do café arábica do tipo 6 de bebida dura como uma referência de preços, sendo que os demais cafés são diferenciados e precificados pela qualidade acima ou abaixo deste tipo. Esta referência é adotada também pelo indicador de preços do CEPEA/Esalq, da USP, que é considerado como um indicador ou sinalizador confiável de preços pelo mercado.

Segundo Saes e Farina (1999), as grandes empresas exportadoras passaram a adotar critérios próprios de classificação, como a Cooxupé (Cooperativa Regional de Cafeicultores de Guaxupé), a maior cooperativa de café do mundo e um dos maiores exportadores no Brasil. Esta cooperativa possui um padrão de classificação utilizado na comercialização de café e reconhecido internacionalmente baseado em quatro categorias:

“RA 1 – Café derriçado no pano, cor esverdeada, aspecto bom, bebida dura para melhor, boa seca.

RA4 – Café aspecto regular, cor esverdeada, seca intermediária ou boa, bebida dura com xícaras riadas ou dura com variações.

RA6 – Café de aspecto fraco, bebida rio.

RA8 – Café de aspecto fraco, barrento, chuvado, bebida rio ou dura com variações e de seca variada” (Saes e Farina, 1999: 68).

O mercado de café brasileiro para exportação e comércio interno adota padronizações em alguns casos particulares, como no caso da Cooxupé, mas há certa linguagem comum, baseada nas mesmas categorias gerais que classificam e diferenciam por tipos o café. Esta classificação possui uma relação com a IN8, ou seja, com a regulamentação do Estado, mas é mais complexa que ela, de modo a contemplar os aspectos que são valorizados pelos clientes dos cafés brasileiros no exterior e os interesses dos exportadores e *traders*. A classificação oficial brasileira é frequentemente criticada por agentes do mercado devido ao fato de não permitir identificar aspectos positivamente valorizados, mas se basear em uma classificação a partir da quantidade de defeitos.

De modo geral, a classificação do café aplicada no mercado brasileiro para exportação e consumo interno é definida pelos grandes exportadores que são os agentes com poder para definir as condições gerais dos contratos no contexto do mercado liberalizado. Assim, a padronização adotada pelos exportadores tende a diferenciar ao mesmo tempo a qualidade valorizada pelos principais mercados consumidores do café brasileiro e diferencia os cafés de pior qualidade destinados ao consumo interno. Isso porque as grandes casas exportadoras

muitas vezes adquirem o café com mais defeitos (de pior qualidade), o submetem ao processo de rebenefício que visa padroniza-lo e reduzir o número de defeitos. São dois os produtos deste rebenefício: um café de mais alto padrão de qualidade que é destinado pelos exportadores ao mercado externo e o subproduto da classificação que são cafés de pior qualidade destinados ao consumo interno, também denominados simplesmente de "consumo".

O Escritório Carvalhaes, uma das principais e mais antigas casas de corretagem e exportação de café no Brasil, sediada em Santos, informa diariamente as cotações do café conforme a bolsa de Nova York, conforme a BM&F ou Bolsa de São Paulo, a Bolsa de Londres ou LIFFE (para cafés robustas) e os preços praticados no mercado físico de café brasileiro conforme a classificação correntemente adotada pelo escritório e outros exportadores. Neste caso é comum a diferenciação por 8 categorias: CD Finos, Fino/Extra (ou finos naturais), Boa qualidade, Duro Fraco, Riados, Rio, Consumo Dura e Consumo Riada.

Geralmente as cotações no mercado interno diferenciam o tipo (conforme IN8), de modo geral considerando o tipo 6 como referência, sendo os tipos 4/5 e 2/3 destinados à exportação e os tipos abaixo de 6 destinados ao mercado interno.

Ainda que os preços do café tenham como referência os mercados futuros, há diferenças de preços praticados nos mercados físicos ou em distintas praças de mercado. Assim, a diferenciação de preços corresponde não apenas aos tipos referentes a qualidade do café, mas também às regiões de comercialização ou das praças do mercado físico. Assim, são distintos os preços praticados em Santos (SP), daqueles praticados em Vitória (ES) e em Guaxupé (MG). Essa diferença de preços se deve a fatores como proximidade com canais de exportação, concentração de exportadores e *traders* na praça, tipos de café mais comumente comercializados no local, entre outros.

A avaliação e a classificação dos cafés especiais

O principal padrão para avaliação e comercialização dos cafés especiais é o padrão da SCAA (*Specialty Coffee Association of America*), onde são avaliadas características sensoriais dos cafés como fragrância, doçura, acidez, corpo, etc. Este padrão é amplamente adotado pelos agentes do mercado que comercializam cafés especiais, como corretores e exportadores bem como é adotado nos concursos de qualidade.

A avaliação conforme o sistema da SCAA está intimamente atrelada à constituição de um sistema de expertise. Esse padrão de classificação se efetiva na prática a partir do trabalho dos degustadores profissionais que devem ser treinados para utiliza-lo. A atividade dos degustadores se reveste de uma aura científica ao mesmo tempo em que de uma mítica da

arte, considera-se que a atividade de degustação é algo que só pode ser parcialmente aprendido, pois dependeria de uma aptidão inata.

Os degustadores certificados pela SCAA, também conhecidos como *Q-graders*, ou os profissionais que trabalham com esta metodologia avaliam 11 atributos sensoriais do café após sua torra, moagem e infusão. Este são:

- 1) Fragância (proveniente do pó seco) e Aroma (após hidratado e pós-quebra da crosta)
- 2) Uniformidade (5 xícaras, cada qual correspondendo estatisticamente a 20% da amostra)
- 3) Ausência de Defeitos (fermentações indesejáveis, amargor indesejável)
- 4) Doçura (referência = 0,5 % m/v)
- 5) Sabor
- 6) Acidez (tipo da acidez, intensidade e qualidade)
- 7) Corpo (intensidade e qualidade)
- 8) Finalização (persistência e qualidade residual)
- 9) Equilíbrio (interação entre Sabor, Corpo e Acidez)
- 10) Defeitos
- 11) Avaliação Geral

A avaliação dos cafés conforme estes atributos é pontuada e disposta em uma planilha para posterior avaliação geral e atribuição da nota. Os cafés avaliados conforme este sistema são classificados por uma nota em um escala de 100 pontos, sendo que os cafés superiores precisam obter no mínimo 75 pontos, acima de 80 pontos são classificados como cafés especiais ou *gourmet* e os melhores cafés, como os primeiros colocados nos concursos, chegam a alcançar notas superiores a 90 pontos.

Protocolos de orgânicos e do comércio justo

No Brasil, a produção o armazenamento, a rotulagem, o transporte, a certificação, a comercialização e a fiscalização dos produtos orgânicos são regulamentados pela Lei nº 10.831/2003. Além dos procedimentos de certificação por meio de certificadoras privadas ou públicas, a legislação brasileira prevê o mecanismo de certificação participativa por meio dos Sistemas Participativos de Garantia, em que as próprias organizações dos produtores são corresponsáveis, junto aos consumidores, pela garantia da qualidade orgânica dos produtos. A legislação abrange toda a produção orgânica, inclusive o café. Algumas das principais

certificadoras de propriedades produtoras de café orgânico em Minas Gerais são a IBD e o IMA, esta uma certificadora pública, que atendem e avaliam a conformidade à legislação brasileira.

No caso do comércio justo, a *Fairtrade International* divulga os “Critérios do comércio justo, fair trade, para organizações de pequenos produtores”, que é revisto periodicamente pela entidade. A última versão pode ser acessada em www.fairtrade.net/standards.html. Basicamente, este protocolo define que para ser certificada a organização precisa ter pelo menos a metade de seus membros enquadrados como pequenos produtores e pelo menos a metade da produção certificada comercializada ser proveniente de pequenos produtores. Para o caso do café, entre outros produtos, classificam-se como pequenos produtores caso a maior parte do trabalho seja realizada pela família e não sejam contratados trabalhadores permanentes. O protocolo ainda prevê critérios específicos para todas as transações dentro da cadeia do comércio justo e critérios de rastreabilidade dos produtos, de práticas de produção, de proteção ambiental e de condições de trabalho.