

## Resenhas

### ***Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina***

Pedro-Pablo Kuczynski e John Williamson (orgs.)

*São Paulo: Editora Saraiva, 2003.*

Nem mesmo John Williamson discordaria sobre a forma com que Moisés Naím (2002) se referiu à expressão “Consenso de Washington”: *damaged brand*. Mas afinal, o que significa esse termo? Na visão de Williamson, o ‘Consenso de Washington’ foi uma agenda de políticas baseada em dez áreas de reformas com as quais, ele julgava, “Washington podia concordar que eram amplamente necessárias à América Latina a partir de 1989. Apelidei essa agenda de o Consenso de Washington”. Essa lista, preparada em conexão com uma conferência sobre a América Latina em 1989, e patrocinada pelo Institute for International Economics, inclui os seguintes pontos: disciplina fiscal, redirecionamento dos gastos públicos, reformas tributárias, taxas de câmbio competitivas, liberalização comercial, financeira e dos investimentos estrangeiros diretos, privatização, desregulamentação, direitos de propriedade. Mas os críticos como Stiglitz, diria Williamson, identificaram-na prontamente com a agenda neoliberal-conservadora. Decerto, a notoriedade e controvérsia suscitadas por esta marca, desde então, decorre em muito de seus opositores.

Durante os anos 1990, tais políticas foram amplamente adotadas na maioria dos países da AL, logrando resultados positivos em diversos aspectos: erradicação das hiperinflações, balanços fiscais mais equilibrados, aumento das exportações, mais transparência, melhoria dos padrões de longevidade, nutrição, saúde pública e alfabetização. Todavia, naquilo que é fundamental — *crescimento econômico e equidade* — o desempenho foi lamen-

tável: o crescimento do PIB entre 1990 e 2002 foi 2,4% e 1,2% no último quinquênio; há dez milhões de pobres a mais do que em 1990; o sistema tributário mantém-se muito regressivo.

No livro *Depois do Consenso de Washington*, Williamson e o ex-ministro peruano da economia Pedro-Pablo Kuczynski revisitam o Consenso de Washington para explicar a performance medíocre da AL nas duas décadas passadas. Composto de dez capítulos, em sua maioria escritos por economistas latino-americanos, seus autores não adotam a visão de que as reformas liberalizantes dos últimos 15 anos possam ser apontadas como responsáveis pelos renovados e angustiantes problemas da região no período recente. Ao contrário: as reformas sintetizadas no Consenso de Washington devem ser completadas e complementadas. Entretanto, essa nova análise mostra que um dos pontos mais fracos da AL continua sendo sua vulnerabilidade às crises. Há tempos, críticos argumentam que o Consenso de Washington dá pouca importância à ameaça de choques externos. Assim, “é necessário que um objetivo da mais alta prioridade seja a redução da vulnerabilidade dos países da região às crises”. As sugestões incluem políticas fiscais anticíclicas, taxas de câmbio flexíveis e fortalecimento da poupança doméstica.

Na seqüência da nova agenda, está a conclusão das reformas de ‘primeira geração’, destacando-se a flexibilização do mercado de trabalho. Isto porque a rigidez do mercado de trabalho não somente impede o crescimento, mas o faz à custa de alguns dos membros mais pobres da sociedade. Na

política comercial, é necessário melhorar o acesso aos mercados dos países desenvolvidos, via Alca e OMC. A conclusão das reformas de primeira geração deve ser acompanhada das reformas de 'segunda geração', voltadas ao aprimoramento das instituições públicas, tais como o sistema judiciário, o serviço público, o sistema político e o setor financeiro.

O Consenso de Washington revisitado, coloca ênfase bem maior à distribuição de renda na AL, que se mantém como uma das mais desiguais do mundo. Em parte, a distribuição mais justa poderia ser alcançada através de um sistema fiscal mais progressivo (cobrança de impostos sobre a propriedade). Além disso, é necessária uma abordagem menos tradicional, com enfoque no crescimento dos ativos (educação, terra, crédito e credenciamento) das pessoas pobres, colocando seu futuro econômico em suas próprias mãos.

A coleção de artigos, em *Depois do Consenso de Washington*, nos proporciona uma síntese reflexiva sobre as reformas profundas pelas quais passou a América Latina nos anos 1990. Sem dúvida, é uma contribuição importante ao debate sobre o que saiu errado e o que fazer para se alcançar o crescimento rápido e equitativo na região.

Numa última observação, é digno de nota o silêncio dos autores ao processo de desindustrialização na AL; entre as raras passagens sobre o tema industrialização, destacamos duas observa-

ções: segundo Williamson, seria um erro introduzir uma política industrial na reforma institucional; e, numa referência ao atraso latino-americano quanto ao desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia, enfatiza ele a necessidade de um ato de inovação schumpeteriana, para levar as melhores práticas do mundo para a AL. De fato, algumas das prescrições propostas no livro são necessárias —, mas nem por isso suficientes a um ambiente propício à destruição criadora schumpeteriana. Experiências recentes em regiões não-anglo-saxônicas, como a Ásia são, no mínimo, desafiadoras. Embora a natureza e a extensão do envolvimento público no processo de crescimento do Leste Asiático permaneçam controversos, parece existir uma concordância de que a intervenção governamental na remoção de obstáculos aos mecanismos de mercado, como intervenções seletivas no setor industrial, não são nocivas ao crescimento. E o que dizer quando olhamos especificamente para a China, o exemplo de crescimento econômico mais notável desde 1979, onde as reformas de primeira e segunda geração estão bem aquém das prescrições? Afinal, o exemplo chinês é um estorvo para a inovação schumpeteriana ou para o Consenso de Washington (revisitado)?

*Luiz Rogério de Camargos*  
Doutorando da EAESP-FGV

## ***O Brasil e a ALCA: os Desafios da Integração***

Alberto do Amaral Júnior e Michelle Rattan Sanchez (orgs.)

*São Paulo: Aduaneiras, 2003.*

Um dos maiores desafios para a diplomacia brasileira nos próximos anos diz respeito à condução do processo pelo qual a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) será implementada. Apesar de ser um processo bastante longo (as primeiras discussões sobre o tema datam do começo da década de 1990), chama a atenção ao leitor interessado no tema a quase completa ausência de bibliografia que busca analisar o tema de um ponto de vista mais lúcido. É justamente esta lacuna da bibliografia sobre o tema que o livro *O Brasil e a ALCA: os desafios da integração*, organizado por Alberto do Amaral Júnior e Michelle Rattan Sanchez busca reduzir.

Nesta coletânea de artigos, os organizadores buscam enfatizar todas as dimensões relevantes deste processo. Para tanto, os organizadores organi-

zaram as contribuições em quatro grandes blocos temáticos.

O primeiro destes blocos tem por objetivo colocar para o leitor qual é o contexto político e econômico que os países envolvidos no processo de estabelecimento da ALCA vivem. Neste bloco, as três primeiras contribuições versam sobre o aspecto político do tema, indo desde os determinantes do processo de integração por parte do principal promotor deste processo — os Estados Unidos da América — até as perspectivas para a diplomacia brasileira neste processo.

Um ponto positivo a ser ressaltado, e que se mantém ao longo de todo o livro, é a do papel do componente ideológico nas contribuições que compõem o livro. Interpretações ideológicas dos acontecimentos são consideradas; no entanto, na maior

parte do livro o componente ideológico não se sobrepõe à intenção dos colaboradores de analisar este processo de forma objetiva e clara.

Após a análise do contexto político, ainda na primeira parte o foco passa para o aspecto econômico da integração. Este é um dos pontos fortes do livro, que busca dar ao leitor um ponto de partida para a literatura econômica sobre o tema, permitindo uma melhor análise deste aspecto do processo de integração. Esta intenção é extremamente positiva, uma vez que, a um momento tão avançado do processo de integração as análises sobre o tema ainda são relativamente escassas. O único reparo a ser feito nesta etapa do livro vai para um acabamento descuidado em algumas das contribuições — por exemplo, uma revisão sobre as notas de rodapé. De qualquer forma, este problema não reduz a qualidade das mesmas.

Após analisarem o contexto de negociação, as contribuições seguintes lidam com o papel dos principais grupos de agentes — tais como os empresários, os sindicatos e a sociedade civil — no processo de negociação. Um ponto que estas contribuições ajudam a deixar claro é a ausência de uma estratégia coordenada de incorporação de associações da sociedade civil às negociações da ALCA.

Na terceira e quarta partes, o foco dos autores é sobre os temas que atualmente estão em negociação entre os países das Américas. Estas duas partes são um dos pontos fortes do livro, na medida em que dão ao leitor pouco familiarizado com o escopo das negociações da ALCA uma compreensão sobre o tema e suas implicações.

A terceira parte se ocupa diretamente dos temas atualmente em negociação, buscando colocar em perspectiva as diferentes posições de cada um dos grupos de países sobre cada um dos temas. Esta

não é tarefa fácil, pois boa parte dos instrumentos que têm por objetivo cristalizar as posições em cada um dos temas ainda está por ser decidida — em jargão diplomático, estão “entre colchetes” — e não existem, em muitos casos, documentos claros explicitando a posição de cada um dos países membros.

Por fim, a última parte reúne as contribuições sobre os chamados “temas incipientes”. Estes temas são os que, devido às suas características dentro do campo do Direito Internacional, não serão resolvidos no âmbito das negociações da ALCA, mas devem ser enfrentados em algum momento das negociações. Evidentemente, a tarefa que os autores nesta parte do texto buscam cumprir é bastante complexa, tanto pela novidade de alguns temas (como Comércio Eletrônico, por exemplo), quanto pela própria complexidade do assunto (como a relação entre Comércio Internacional e Desenvolvimento). Mesmo nesta parte, as contribuições são, em grande medida, enriquecedoras para o leitor. A única observação nesta parte diz respeito ao último capítulo, no qual se sente a falta de um instrumental de teoria econômica mais avançado.

Em resumo, o livro *O Brasil e a ALCA: os desafios da integração* tenta, com sucesso, preencher uma lacuna existente na literatura sobre o tema: um livro que fornecesse ao leitor uma introdução, ainda que aprofundada em alguns pontos, sobre todos os pontos que constituem o amplo processo de negociação da ALCA. Neste sentido, o livro pode fazer uma contribuição importante para fornecer uma base mais sólida à discussão atual sobre o tema.

*Cláudio R. Lucinda*

Mestre e doutor em Economia de Empresas pela EAESP/FGV e professor das Faculdades Ibmecc

### ***Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies***

Alice H. Amsden and Wan-wen Chu  
*Cambridge, MA: MIT Press, 2003.*

In the last quarter of century, Taiwan has made greater progress in stimulating economic development, raising people's living standards and upgrading its national industrial strength. In just 12 years, from 1964 to 1976 Taiwan doubled its income per capita. Mainland China, from 1978 to 2000, for instance, averaged annual growth rates of 9.5%, and for some of these years it reached 15%. In only 9 years (from 1978 to 1987 and again

from 1987 to 1996), China doubled its average per capita income. On the other hand, it took 58 years for the United Kingdom (from 1780 to 1838), 47 years for the United States (from 1839 to 1886), 34 years for Japan (from 1885 to 1919) and 11 years for South Korea (from 1966 to 1977) to do the same. The question that motivates Amsden and Chu is how latecomer economies, such as China, Taiwan and South Korea, are able to grow faster? Based on the

Taiwanese experience in *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*, they describe how successful latecomers enter high-tech industries.

Both authors have published important research related to the industrial development experiences of latecomers. With the publication of *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (1989), Amsden's research received the prize for Best Book in Political Economy in 1992 from the American Political Science Association. In her most recent book *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Countries* (2001), the professor of political economy in the Department of Urban Studies and Planning at Massachusetts Institute of Technology asks what lessons can be learned from the experience of a group of twelve middle-income countries — for example, Argentina, Mexico, and Taiwan — which have enjoyed at least a modicum of success in the international growth race and especially an expanding manufacturing sector in recent decades.

Wan-wen Chu, who was trained in the US (M.A and PhD in Economics from Stanford University in 1982) and is the deputy director of the Sun Yat-sen Institute of the Academia Sinica in Taiwan, has specifically focused on the case of Taiwan. The results of her research efforts include *Globalization and the Taiwan Economy* (2003) and *Engine of Growth: Studies of Taiwan's Petrochemical and Bicycle Industry* (2002). The later contains mainly micro-level studies of Taiwan's industries, particularly petrochemicals and bicycles and the former attempts to generalize lessons from Taiwan's experiences and discusses the impact of globalization, industrial policies and economic development on the economy of 22.5 million people. These issues, considering how latecomers upgrade into more technologically "complex" industries and exploring what advantages are derived from being a "second mover" in the case of Taiwan are discussed in *Beyond Late Development*.

Progress in theorizing on international and comparative political economy is often dialectic descriptive rather than prescriptive and cumulative. *Beyond Late Development* follows the vast amount of literature that attempts to interpret the success of Japan and the East Asian newly industrialized countries (NICs) in achieving growth, equity, stability, and export expansion in the second half of the twentieth century. Scholars and policymakers have long acknowledged that both state and market are key agents of economic development, but have disagreed on the relative importance of each and its relationship to the other. For some neoclassical economists and the World Bank, East Asia's

dynamic development is the result of the promotion of "market mechanisms" — *laissez faire* and an open economy. For others like, for example, Wade (1990), the key to East Asia's success is the "developmental state" which is said to be autonomous and strong, with a coherent corporate goal: development.

The theory of the development state as a primary determinant of accelerated levels of economic growth was increasingly being accepted as the 'new development orthodoxy.' However, this movement was challenged with the onset of the Asian financial crisis, which started in 1997 and quickly spread to Russia, Brazil, Turkey, Argentina and other countries. Whereas earlier admirers championed the East Asian developmental state as a model for other developing nations, today's critics, mainly based in western capitalist developed economies, caution against "moral hazard" "crony capitalism" and other undesirable collusive practices, which lead to ills including financial sector weakness. If truth be told, the developmental state is probably neither as omnipotent nor as guilty as portrayed by some scholars. If a best way to organize an economy were known, then the influence of politics and social values would not be seen as a constraint. But even Western free market capitalism is not limited to a single type, nor can as yet untried, but superior form of capitalist organization be ruled out.

Heavy capital investment, extensive schooling, relatively low levels of income inequality, fertility combined with a temperate climate, good seaports, *laissez-faire* government, well-developed capital markets, political and/or economic freedom, strong property rights, ethnic homogeneity, British colonial origins, common-law legal systems, political stability, good governance, foreign direct investment, and suitably-conditioned foreign aid have been the common recipes for economic development. Different emphasis has been given to these factors and accordingly stressed by the dominant schools of thought including modernization theory in the 1950s to mid 1960s; dependency theory from the late 1960s and 1970s; neoclassical economists and their opponent's development statist since the 1980s. Since the mid 1990s, there has been an increasing call in the literature on economic development for the "state to be brought back in".

In the 1960s, the deceleration of import-substitution growth and lack of democracy in the case of Taiwan ran counter to modernization theory. The rapid export-led growth of the 1970s was stressed by neoclassical economics as the driving factor of economic development and attempts to apply dependency theory to contradict the findings of some cross country econometric models led to

the concept of development state which was primarily articulated through the dissemination of case specific studies on East Asia including Taiwan. Since 1990s the critique of development state in Taiwan led to a growing consensus of the state-in-society interpretation of its political economy. Nevertheless, in recent years, new questions have emerged challenging old and new interpretations of scholars from the east and west including the extent to which Taiwan's economic "dependence" on the fast growing economy of the mainland China.

*Beyond Late Development* was written to discuss how latecomers upgrade into more technologically complex industries. It departs from the adaptation of firm-level institutional theories of big business and first mover advantages developed by Alfred Chandler Jr to introduce the theory that "second mover" advantages, defined as being the first latecomer firm to make a three-pronged investment in a specific industry or sector — optimal production scale, management and distribution — is key. The Taiwanese government role in latecomer upgrading industries and the change in industrial structure — diversification or integration, large companies versus small networked companies are discussed. Examples of Taiwan's traditional industries like sewing machines and bicycles and modern electronic and IT industries are presented to challenge previously developed arguments that have argued that Taiwan's economic development is based on free competition between small companies.

Amsden and Chu argue that because firms in latecomer economies don't possess technology at the cutting edge frontier, they should concentrate their efforts on efficiently producing standardized and mature products. In order to do so, they prescribe that latecomers should rapidly seek to maximize economies of scale and scope in production, as well as invest in managerial and technological capabilities, ramping up and being quicker than others to exploit new opportunities. For them like the 1<sup>st</sup> movers, the 2<sup>nd</sup> mover's advantage is centered in becoming and maintaining a large enterprise in its respective domain, invests in internally knowledge-based assets, specializes or diversifies its capabilities along product or business cycles and is not dependent on subcontracting.

Besides excelling in all these aspects, the authors argue that "second movers" deserve the assistance of the government's "visible hand". In the Taiwanese case, old protectionist policies and subsidies of the 1970s to export were replaced by public science parks and R&D institutes in the 1990s. Cited examples include ITRI — Industrial Technology Research Institute — from where spin-offs like

TSMC — Taiwan Semiconductor Manufacturing Company and Taiwan Mask Corp. were originated. For the authors, an important national competitive advantage is derived from the spill overs that emerge from these government-driven investments.

Tracing the rise of Taiwan's electronics industry, which as recently as a quarter of a century consisted mainly of a few small firms, most of them with fewer than 100 workers, they note that the situation had reversed by 2000. Nationally-owned firms with more than 500 employees had become dominant. Many foreign-owned firms had been driven out of Taiwan by rapidly rising wages. And Taiwanese market leaders had become adept at diversifying into the next wave of popular mature market products — from televisions to calculators, from semiconductors and computer notebooks to cell phones.

The Taiwanese government policy to upgrade the IT sector is considered as an example of the exploitation of 2<sup>nd</sup> mover advantages, in which a selection committee choose particular products, such as CD-Roms and IC-design (design of integrated circuits) that would then be developed by national companies. These companies, using well-trained manpower and brain drain in reverse pulled from the best firms and American universities, were able to gain significant global market share in most sectors of the personal computer components industry.

According to the Information Technology Industry Yearbook, the market share of Taiwan's IT products in 2000 was 52% for notebooks, 55% for monitors, 70% for motherboards, 52% for CD-Rom, 92% for scanners and 68% keyboards. From a global market share of just 1% in 1994, Taiwan cumulatively rose to holding 53% in 2000. The key stressed in *Beyond Late Development* is that small companies in the traditional as well as modern sectors became big industrial business groups with the help of the government.

In addition to exploiting industrial sectors, these same business groups also became the main players in the Taiwanese service sector. With tables and data, a dominant instrument in the book, the author's show that latecomer upgrading is based in big groups and induced government networks in the service industry as well. Amsden and Chu concludes that "In electronics, the *development* state promoted import-substitution, science, and technology. In services, the *regulatory* state limited the operations of foreign firms in the early stages of a service's liberalization". (p. 159).

A concluding chapter "Policies for Upgrading" is also written by the authors. In this short chapter some obvious differences (in competitiveness, structure and knowledge) between 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup>

movers are outlined and the Taiwanese innovation policies of industrial targeting, incubation of startups, science parks, promotion of venture capital, technology diffusion through public R&D institutes and the establishing of performance standards are reiterated by the authors. In the final portion of the book, the authors ponder on the question of “How generalizable is the model (sic!) that we have developed?” (p. 172).

The fast high economic growth rates of late-comer industrializing countries in East Asia deserve the attention of governments and scholars. The co-authored volume by a US scholar with a leading Taiwanese scholar is also welcome. However, to have a clearer picture of the theoretical “model”, the reader is advised to consider the previous works by both authors, a call that is resonated in the concluding chapter where 3 out of 5 citations are of Amsden’s 2001 book. The reader is left with hoping to find a more encompassing review of the theories of the firm or even the classic works of the developmental state, professed by devotees like Frederic List, Alexander Gershenkron and Chalmers Johnson, in the introductory chapters of the book. Without an explanatory introduction and contrasting the upgrading industrial sectors of the Taiwanese economy with others East Asian experiences, the general impression, is that the authors were not able to develop a “model” to move the debate “beyond late development.”

One should clearly differentiate between a developmental “model” and a “paradigm”. The former is an empirical ideal-type intended to provide an intellectually economical analysis of a particular process of development based on real world examples (as in the input-output analysis). The lat-

ter embodies a distinctive and more or less coherent set of general ideas and principles — intellectual/ideological/ethical — which function to make sense of and provide guidance for the process of development (as in the “developmental state” or “neoliberal” paradigms). In this book, the authors’ present their views aiming to construct a paradigmatic view of Taiwanese industrial experience. They used a lot firm-level data to construct their argument. The non-specialized reader, however, is left with queries about macroeconomic performance of the country. Simple statistics like GDP, per capita income, unemployment or even the population through the post world war period considered is missing in the book.

Policy makers and companies from fast growth late-comer countries seem to have developed a conscious approach to policy design which emphasizes caution and experimentation. Their approaches reflect a deeper process of political dialectics in which decision-makers are constantly being forced to adjust both to each other and to external pressures and constituencies. In this sense, the paradigmatic Taiwanese upgrading industrial experience presented by Amsden and Chu only partially fulfills their goals of “distinguishing ideology from reality in terms of theory, institutions, and policy” (p. xi). The book deserves to be read and discussed for Amsden and Chu call attention to a novel concept that of exploiting second-mover advantage which requires scale economies and thus, big business groups and the developmental and regulatory arms of the state.

*Gilmar Masiero*

Professor of the State University of Maringá

### ***Agroindústria Canavieira no Brasil: Evolução, Desenvolvimento e Desafios***

Márcia Azanha Ferraz Dias de Moraes e Pery Francisco Assis Shikida (orgs.)

*São Paulo: Editora Atlas, 2002.*

A história do Brasil é indissociável da agroindústria canavieira. Importante locomotiva da economia colonial, este setor sempre ocupou lugar de destaque na geração de emprego, renda e divisas para o Brasil, assim como foi objeto de políticas variadas, que absorveram a atenção do espaço político e de meios de comunicação. Entre elas, destaca-se o Pró-álcool, um dos mais extensos programas energéticos do Brasil e que transformou não

somente o setor, mas virtualmente a vida de todos os brasileiros. Neste início do século XXI, embora tenha experimentado uma mudança profunda em sua relação com o Estado, o setor continua a desempenhar um papel central na geração de divisas e no desenvolvimento regional. Ademais, importantes mudanças nos ambientes institucional, tecnológico e competitivo, em que atua a agroindústria canavieira, colocam oportunidades e desa-

fios nada triviais àqueles que fazem parte ou analisam os mercados de açúcar, álcool e energia. Nesse quadro, é bastante oportuna a organização de uma obra que reúna as contribuições dos principais pesquisadores desse setor.

É essa a missão a que se propuseram Márcia Moraes e Pery Shikida, ao organizarem o livro *Agroindústria canavieira no Brasil: evolução, desenvolvimento e desafios*, que reúne contribuições de 27 importantes pesquisadores dessa área, incluindo os próprios organizadores. O livro tem como maior qualidade a reunião mais abrangente já feita sobre os aspectos econômicos e sociais da agroindústria canavieira no Brasil, constituindo um importante sumário do estado da arte da pesquisa sobre o setor. Os três primeiros capítulos introduzem o tema, destacando a mudança institucional por que passou o setor na década de 1990, em que foi redesenhada a sua relação com o Estado. Nos oito capítulos subsequentes, o livro desfila, sob diferentes perspectivas, aspectos ligados aos negócios da agroindústria canavieira, como a dinâmica tecnológica, comércio internacional e oportunidades de diversificação, entre as quais a co-geração de energia e a comercialização de Certificados de Emissões Reduzidas de CO<sub>2</sub>. Finalmente, o livro conclui com uma seqüência de cinco capítulos que discutem aspectos relacionados ao desenvolvimento regional, em que se sobressaem as particularidades das principais regiões produtoras, a sustentabilidade do desenvolvimento e os impactos sociais da atividade sucroalcooleira.

Mesmo reconhecendo que a maior virtude do livro é a sua abrangência temática, alguns aspectos importantes do negócio sucroalcooleiro, notadamente aqueles ligados à gestão, foram ignorados ou tratados sem a devida ênfase. Esse é o caso da logística, que desempenha um papel central em diversas etapas do sistema agroindustrial da cana-de-açúcar. Esta é uma área que passou por importantes transformações nos últimos dez anos, com implicações sobre a produtividade e organização da cadeia produtiva, seja na relação entre produtores de cana-de-açúcar e usinas; seja na relação entre estas e *tradings*, distribuidoras de combustíveis e indústria de alimentos.

A mesma característica — a diversidade temática — que confere a qualidade de abrangência do livro — impõe restrições à leitura, em decorrência da inevitável heterogeneidade que marca os capítulos, em estilo, propósitos e profundidade. Capítulos voltados à compreensão da dinâmica da agroindústria canavieira, fiando-se na análise criteriosa de dados empíricos, convivem lado a lado com textos francamente normativos, cujo tom é a

construção de uma agenda de políticas para o setor. O esforço dos coordenadores em superar essa dificuldade é evidente, particularmente por meio da articulação entre os capítulos, seja no desenho do livro, seja na inserção de referências cruzadas. Mesmo assim, o livro mostra-se mais adequado como uma obra de consulta a capítulos específicos de interesse do leitor do que como uma leitura linear.

Muito rico em informações, o livro foi, entretanto, vítima da rapidez com que a mudança tecnológica deprecia as análises prospectivas. Talvez, a principal ênfase do livro seja a necessidade de políticas públicas voltadas à regulação do mercado de álcool — certamente, bastante distinta daquela que regia o setor até a década de 1990 —, cuja volatilidade em preços constitui um obstáculo às decisões de longo prazo de consumidores e produtores.

A preocupação dominante ao longo do livro são os problemas de coordenação de volume de produção e preços praticados, que, por características diversas da agroindústria canavieira, não são adequadamente equacionados pelo livre mercado. Do lado da oferta, a presença de custos irre recuperáveis na produção de açúcar e álcool e o elevado tempo de resposta às modificações da demanda tornam a disponibilidade de açúcar e álcool muito pouco sensível às necessidades de curto prazo, seja em momentos de escassez; seja em momentos de abundância. Do lado da demanda, a pouca sensibilidade do consumo de açúcar a variações de preço e os elevados custos de mudança incorridos pelos consumidores de álcool — cuja decisão de consumo depende da aquisição de um bem durável de alto valor, como o automóvel — fazem com que tampouco a demanda possa se ajustar facilmente às oscilações da oferta de açúcar e álcool.

A essa dificuldade intrínseca de coordenação entre quantidade produzida e demanda, soma-se a volatilidade cambial a partir da adoção do regime de taxa de câmbio flutuante, no Brasil, a partir de 1999. Sendo o açúcar um produto voltado ao mercado externo, em que o Brasil ocupa a posição de principal exportador, e o álcool um substituto da gasolina, cujos preços são primariamente estabelecidos em moeda estrangeira, a volatilidade do câmbio tem forte impacto sobre a receita do setor. A consequência perversa de todas essas características é uma forte volatilidade de preços e, mais grave ainda, o risco de desabastecimento. Essa insegurança, por sua vez, está na base da redução da demanda por carros a álcool durante a década de 1990, colocando em xeque a expansão do setor.

Diante desse quadro, é notória em diversos capítulos a preocupação com o 'excesso de oferta de cana-de-açúcar' e a 'sustentabilidade do álcool hidratado no Brasil' (pp. 25, 31, 53, 89). Essa ênfase tinha fortes fundamentos na conjuntura dos anos 1999 a 2001, em que a volatilidade cambial, somada à forte queda dos preços internacionais do açúcar, por conta do aumento das exportações brasileiras, sujeitou a agroindústria canavieira a uma situação de grande instabilidade. A agenda de políticas que é desenhada em diversos capítulos do livro tem como principal foco a atenuação dessa instabilidade, de modo a proporcionar aos participantes das cadeias de açúcar e álcool um ambiente propício para investimentos e crescimento sustentável.

Entretanto, a projeção dessa situação de instabilidade em um cenário de médio e longo prazo depende de diversos outros elementos não imediatamente visíveis na conjuntura da virada do século. Este é o caso de inovações tecnológicas que afetam as condições básicas que geram os problemas de coordenação de preços e quantidades no negócio da cana-de-açúcar, o que, por sua vez, pode tornar desnecessárias parte das políticas de regulação do mercado. A introdução de veículos bicombustível é certamente uma dessas inovações, cujo efeito no mercado de álcool deve-se fazer sentir já a partir de 2005.

Embora o livro conte com um interessante capítulo que aborda a dinâmica tecnológica na agroindústria canavieira, a tecnologia de motores bicombustível — uma inovação do setor automobilístico, mas que afeta profundamente o negócio sucroalcooleiro — passa despercebida ao longo do livro. Em uma única menção a essa tecnologia, afirma-se, de passagem, que os 'longos períodos demandados para a entrada em operação de uma nova geração de motores bicombustível' (p. 89) não permitiriam uma projeção otimista para a demanda por álcool. Contudo, em 2002, data da publicação do livro, os motores bicombustível já estavam em testes nas montadoras, tendo sido lançados no mercado no início de 2003.

As conseqüências da nova tecnologia — assim como dos automóveis tricombustível — devem ser profundas e afetar sobremaneira a agenda de políticas para o setor. O efeito direto da mudança tecnológica é a redução do custo de mudança do consumidor entre as alternativas de álcool e gasolina. Esses dois combustíveis, que antes não eram substituíveis no curto prazo, dada a decisão prévia de compra de um veículo a álcool ou a gasolina, passam a ser substitutos perfeitos para os proprietários de veículos bicombustível. Isso signifi-

ca que sempre que a relação entre o preço do álcool e da gasolina for diferente da relação entre o consumo por quilômetro de cada um dos combustíveis (ao redor de 70%), há um incentivo forte para que os consumidores arbitrem entre os dois produtos.

Esse simples e direto efeito da tecnologia bicombustível deve afetar fortemente a demanda potencial por álcool hidratado — a qual depende do estoque de veículos que podem fazer uso desse combustível — e, em um segundo momento, a relação de preços entre gasolina e álcool hidratado. Conforme já argumentado, uma das principais restrições ao crescimento da demanda por carros a álcool — como é típico de bens duráveis — era a incerteza quanto ao comportamento dos preços e, ainda mais importante, à disponibilidade do combustível no futuro. Ao possibilitar ao consumidor a arbitragem sem custos entre álcool e gasolina, os veículos bicombustível eliminam esse obstáculo, o que deve ampliar consideravelmente o estoque de veículos potencialmente movidos a álcool hidratado, independentemente da relação de preços entre os dois combustíveis.

À medida que crescer a relevância de automóveis bicombustível na frota brasileira, a relação de preços entre os dois combustíveis deve convergir para a diferença média de consumo das duas opções. Caso contrário, haveria ainda possibilidade de arbitragem, o que afetaria o consumo e, portanto, o preço do álcool hidratado. Adicionalmente, esse é um mercado que tende a se ajustar rapidamente, uma vez que as compras são freqüentes e as informações sobre rendimento e preços bastante difundidas na sociedade. Paralelamente, a tecnologia bi-combustível pode tornar ainda mais pujantes as já crescentes exportações de álcool. Um dos principais limites à sua expansão é a insegurança quanto à disponibilidade do produto, risco que deve ser atenuado com a expansão do mercado.

Além de uma relação estável de preços entre álcool hidratado e gasolina, é possível anteciper também que o preço-âncora — ao menos no curto e médio prazos — deve ser o da gasolina, definido, de um lado, pelas condições do mercado internacional de petróleo e, de outro, pela política pública de repasse dos choques externos ao preço interno da gasolina. Uma vez que o volume do mercado de álcool-combustível é insignificante frente ao mercado internacional de petróleo, o preço da gasolina tende a ser mais estável, de tal modo que a arbitragem deve ter o efeito de elevar o preço do álcool quando este estiver relativamente baixo e a reduzi-lo quando este estiver relativamente alto.

Neste cenário, as perspectivas para a agroindústria canavieira são bastante positivas, a ponto de tornar desnecessárias políticas voltadas à estabilidade de preços do álcool hidratado e coordenação do volume produzido. A fim de reduzir o risco do negócio sucroalcooleiro, tornam-se mais relevante as políticas de estabilidade cambial e de atenuação do efeito das flutuações do preço do petróleo no mercado internacional para o preço interno da gasolina. Ambos os riscos não são exclusivos da agroindústria canavieira, mas são compartilhados pela petroquímica e setores de transporte, entre outros.

Indiretamente, as perspectivas positivas para o negócio do álcool devem transbordar para o negócio do açúcar, dado que a maior utilização da cana-de-açúcar para a transformação em álcool deve reduzir a oferta de açúcar e permitir a sustentação de preços. Por outro lado, é possível que aumente a volatilidade de preços, uma vez que pequenas oscilações na produção de álcool, em decorrên-

cia de seu maior volume, devem ter um efeito mais intenso na oferta de açúcar e, portanto, nos preços. Aqui, encontra-se uma oportunidade de crescimento de utilização dos contratos futuros de açúcar como um instrumento de *hedging*.

Embora a agenda de políticas para a agroindústria canavieira seja objeto de contínua revisão, diante das mudanças tecnológicas que inevitavelmente afetam o setor, o conjunto de informações e análises propiciadas pelo livro organizado por Moraes e Shikida constitui uma referência fundamental para aqueles que estudam ou trabalham com o agronegócio da cana-de-açúcar, em suas várias dimensões. Sob as bases proporcionadas pelo livro, o leitor que observa as transformações correntes que se processam na agroindústria canavieira dispõe dos elementos para a elaboração de novas análises e prognósticos para o setor.

*Paulo Furquim de Azevedo*  
Economia de Empresas da EAESP-FGV