

A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO COMERCIAL DA AMÉRICA DO SUL

Luiz Gilberto Monclaro Mury¹

Resumo

Desde 2000 os países sul-americanos têm atuado em conjunto para a criação de um bloco integrado, com resultados nos planos políticos bastante expressivos até agora. Entretanto, analisando-se a evolução comercial da região observa-se que o continente está reduzindo sua importância comercial relativa para a maioria dos países, fenômeno este que ocorre devido a práticas comerciais agressivas de outras nações, além da ausência de políticas públicas que visem corrigir essa distorção.

Palavras-chave: Integração Comercial. Logística. Comércio internacional.

Abstract

Since 2000 the South American countries have worked together to create an integrated bloc, with expressive political results, so far. However, analyzing the commercial development of the region, we see that the continent is reducing its commercial relative importance for most economies, a phenomenon that occurs due to aggressive commercial practices of other nations, and the absence of public policies aimed at correcting this distortion.

Keywords: Commercial Integration. Logistics. International trade.

Introdução

Entre 1990 e 2007, o PIB mundial passou de 22 para 54 trilhões de dólares – metade deste crescimento nos países emergentes. Estatísticas oficiais indicam que entre janeiro e novembro de 2011 o Brasil exportou 22,3 bilhões para os Estados Unidos, enquanto para a América do Sul no mesmo período foram 41,3 bilhões de dólares – um valor 86% maior. A política externa brasileira está atenta a essa mudança de paradigma e, entre outras iniciativas, vem atuando em prol de uma maior integração com os países vizinhos.

Projetos políticos e sociais de integração fazem hoje parte da agenda de todos os países da América do Sul, e seus resultados são positivos. Iniciativas como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) visam combater o

¹ Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais – PPGEEI – UFRGS. E-mail: lgmury@gmail.com.

paradoxo herdado da colonização e da rivalidade entre Portugal e Espanha: se por um lado sempre estivemos unidos geograficamente, por outro a distância política, diplomática e os receios militares do passado resultaram na ausência de um sistema interno que fomentasse o transporte de mercadorias e pessoas entre os países da região.

Apesar dos avanços registrados nos últimos anos, o processo de integração não é tranquilo. União Europeia, Estados Unidos, China, Coreia do Sul, entre outros, também estão atentos ao progresso da América do Sul e, sem arcar com os custos de uma integração política, vêm obtendo avanços comerciais mais rapidamente do que o Brasil na região. Como será apresentado nas seções seguintes, a América do Sul intercambia pouco entre si, e a tendência é negativa. Diante desse quadro, propõe-se a necessidade de enfoque na redução dos custos logísticos e de aceleração do processo de integração entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações, previsto para entrar totalmente em vigor somente em 2018. Assim, espera-se que o continente amplie a importância econômica para seus integrantes, fomentando o intercâmbio de mercadorias e a integração produtiva, o que resulta em renda e empregos formais na região.

Este ensaio está dividido em quatro seções. Na primeira serão apresentadas algumas considerações sobre política externa, a evolução do pensamento brasileiro em relações internacionais e sua materialização em iniciativas do Brasil visando à integração com os países vizinhos. A seguir será abordado o tema transporte de mercadorias na América do Sul e como estes custos logísticos são relevantes para uma integração comercial. Na terceira seção será analisado o nível de integração comercial atual por meio de dados estatísticos de intercâmbio de mercadorias na região, sendo a última seção reservada às proposições.

Política externa

A política externa de um país é o conjunto de objetivos políticos que este visa alcançar nas suas relações com os demais Estados, sendo normalmente planejada de modo que proteja os interesses nacionais e alcance prosperidade social e econômica. Segundo Marco Aurélio Garcia (2010, p. 1):

O lugar que um país pode ocupar no mundo é duplamente determinado. De um lado estão condicionantes econômicas, sociais, políticas e culturais internas; de outro, a correlação de forças internacionais. Por mais constrangimentos que esses fatores possam exercer, sempre haverá espaço para modificar seu curso.

Almeida (2009) afirma que existem quatro elementos no jogo diplomático que devem ser considerados na prática da política externa:

- clareza de intenções, pois todo governo necessita ter uma ideia clara de como o país se insere no cenário internacional, quais são os limites à sua ação internacional e seus objetivos de política externa;
- interação entre a diplomacia e a economia, visto que hoje em dia é o poder econômico que converte ganhos táticos no terreno da diplomacia em claras vitórias no terreno da política internacional;
- aferição precisa quanto aos meios disponíveis, pois um país normalmente não pode moldar sozinho o cenário mundial. Segundo Almeida, essa compatibilidade entre meios e fins faz parte do que se poderia chamar de “planejamento estratégico” em diplomacia. Para a obtenção das informações necessárias faz-se imprescindível uma maior abertura da agência diplomática a informações externas, que podem provir de estudos técnicos ou da interação frequente com especialistas;
- flexibilidade e abertura às inovações, pois a dinâmica atual demanda a capacidade de percepção das novas condições existentes no cenário internacional, visualização dos desenvolvimentos futuros com base em novos atores intervenientes e formulação de novas formas de ação não necessariamente se levando em conta as condutas do passado.

Para Amado Cervo (2008) caberia à política exterior prover o conteúdo da diplomacia com base em uma perspectiva interna de âmbito nacional, regional ou universal visando agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras do ordenamento global, da integração ou da relação bilateral. Citando Jean-Baptiste Duroselle, afirma que o processo decisório dos governos equivale a um cálculo estratégico de meios, fins e riscos, sendo a conduta diplomática resultado da interação entre a capacidade de influência da sociedade e os objetivos externos do governo. Nesse caso, para que as demandas da sociedade/grupos de interesse sejam atendidas, faz-se necessário que tanto a diplomacia se abra à sociedade quanto a sociedade efetivamente deseje se envolver em questões de ordem política. Exemplificando, o diplomata não irá defender adequadamente os interesses do setor siderúrgico brasileiro junto aos Estados Unidos se não ouvir o empresário, e este, por sua vez, não irá municiar a diplomacia com informações detalhadas e precisas sobre os problemas enfrentados.

O pensamento brasileiro aplicado às relações internacionais

Cervo (2008) assinala que o Brasil, apesar de ter grande produção na área de relações internacionais, basicamente vinculou-se às teorias latino-americanas, tendo como preocupação central o desenvolvimento. A primeira corrente de pensamento genuinamente latino-americana surge na década de 1950 por intermédio da Comissão de Estudos para a América Latina e Caribe (Cepal), abordada a seguir:

O Brasil e a Cepal

O pensamento cepalino, originário dos anos 1950, argumentava que as relações internacionais de troca fomentavam o subdesenvolvimento, pois os países do centro beneficiar-se-iam das relações de troca entre caros produtos manufaturados por matérias-primas proporcionalmente mais baratas oriundas da periferia. Desse modo, a solução preconizada era a implementação de políticas públicas que contemplassem o desenvolvimento industrial e um esforço interno para substituir produtos importados. Esta teoria econômica propunha um modelo de desenvolvimento introspectivo, em sentido contrário aos ideais do primeiro projeto conjunto de integração latino-americana, a Associação Latino Americana de Livre Comércio (Alalc) e das teorias de integração via divisão internacional do trabalho e especialização de mercados.

Teoria da dependência

As teorias da dependência surgem na década de 1960 para repensar o modelo cepalino e oferecer uma alternativa de interpretação da dinâmica social da América Latina. Supunham que as economias periféricas, por terem baseado seu crescimento econômico na exportação de produtos primários ou manufaturas simples, reforçaram uma situação de dominação e dependência dos capitais e tecnologias produzidos pelos países centrais. Algumas correntes dessa teoria sugeriam que esse fenômeno era inerente à evolução das estruturas capitalistas, que seria impossível o desenvolvimento capitalista autônomo e pleno da América do Sul apesar da industrialização, e que os países estariam condenados ao subdesenvolvimento caso não houvesse uma revolução socialista. Nesse sentido, essa teoria tampouco preconizava uma integração produtiva como forma de superar o subdesenvolvimento.

Neoliberalismo e globalização

O neoliberalismo forma-se conceitualmente após a Segunda Guerra Mundial, com reuniões bianuais entre intelectuais contrários ao intervencionismo estatal e a favor do livre mercado. Essa ideologia começou a ser aplicada nos países centrais com a ascensão de Thatcher em 1979 na Inglaterra e Reagan nos EUA em 1980. Conforme Simões (2010), três fatores nessa época contribuíram para que o período fosse conhecido como a “década perdida” na América Latina: o esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa e a insuficiência do mecanismo da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) em fomentar o comércio entre seus integrantes. Como consequência, o comércio entre os países da América Latina encontrava-se em declínio. Ainda que nessa época tenham se iniciado as tratativas visando à formação do Mercosul, o *mainstream* era a adoção de políticas liberalizantes. A visão dual entre centro e periferia foi então substi-

tuída pela adoção de políticas redutoras do papel do Estado na economia e de um mundo unificado pelos fatores transacionais do capitalismo. Essa teoria, assim como as anteriores, não contemplava necessariamente uma integração produtiva da América Latina, pois a lógica do liberalismo e da globalização pressupõe a busca por fatores produtivos a custos cada vez mais reduzidos.

Estado Logístico

O conceito de “Estado Logístico” começa a se desenvolver no Brasil a partir da desilusão com o modelo anterior, definido pelo próprio presidente FHC como o de uma “globalização assimétrica”. Segundo Cervo (2008), com o paradigma logístico o Estado recupera a autonomia decisória da política exterior, implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista visando elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. O autor afirma que o Estado Logístico seria uma evolução do conceito de “desenvolvimentista”, pois a tarefa maior não é ser o protagonista, mas sim o criador das bases para robustecer o empreendimento privado, proteger empresas, tecnologias e capitais de matriz nacional, estimulando assim seu fortalecimento interno e sua expansão global. As bases desse novo projeto iniciam-se ainda no governo FHC, porém sua aplicação se dá mais fortemente a partir da ascensão de Lula ao poder.

Iniciativas brasileiras de integração comercial entre 1927 e 2008

Eugenio Garcia, em seu livro *Diplomacia brasileira e política externa: documentos Históricos (1493-2008)*, resgata diversas passagens da história diplomática brasileira em que o tema integração com os países vizinhos é abordada. Nos tópicos a seguir estão algumas dessas iniciativas.

Política exterior brasileira para a América do Sul em 1927

Em relatório reservado do MRE já se observava na época a intenção de fomentar as exportações brasileiras e de facilitar o comércio e o turismo via melhorias na infraestrutura. Dentre os objetivos econômicos e comerciais estavam os de estimular:

- a propaganda dos nossos produtos nativos ou industriais;
- a propaganda de nossa terra, para que o imigrante não se afastasse para a Argentina ou para o Uruguai;
- a criação de novos mercados nos países sul-americanos, com especialidade para os nossos produtos industriais;
- a construção de estradas de rodagem que facilitassem as excursões pelo território nacional;
- o aparelhamento de frotas mercantes que pudessem concorrer, nos rios Uruguai, Paraná e Paraguai, com as companhias de vapores argentinos;

- a defesa dos nossos principais produtos, como o café e o mate, respectivamente ameaçados pela concorrência dos capitalistas norte-americanos na Colômbia e dos ingleses na Argentina.

Associação Latino-Americana de Livre Comércio em 1960

O Ministro das Relações Exteriores, Horácio Lafer, expõe em relatório a expectativa do Brasil com a possibilidade de maior intercâmbio comercial com a região após a assinatura do tratado de criação da Alalc:

Com vistas a promover o maior desenvolvimento econômico da região e a elevação do padrão de vida de suas populações, sobretudo por meio da aceleração do ritmo de crescimento do comércio regional, os Estados membros da Alalc assumiram, entre outros compromissos, o de eliminar gradualmente os gravames e as demais restrições que recaem sobre uma parte substancial do seu comércio recíproco.

A expansão do intercâmbio regional, resultante da implementação de tal programa de liberação comercial, é apenas o benefício mais ostensivo entre os muitos que deverá trazer aos países latino-americanos o Tratado de Montevideú. A ampliação das dimensões dos mercados consumidores da região, obtida mediante a abolição dos atuais entraves ao comércio, permitirá, de um lado, sensíveis mudanças de escala em vários setores das economias latino-americanas, com a conseqüente melhoria de sua produtividade; de outro, possibilitará aos povos latino-americanos desfrutarem melhor de todos os benefícios derivados de uma conveniente especialização de trabalho, ao ensejar uma adequada distribuição e utilização dos fatores da produção. Ademais, o melhor emprego dos recursos econômicos fortalecerá a capacidade de as economias latino-americanas absorverem novos contingentes demográficos, sem ameaças aos níveis de produtividade e com a melhoria das condições gerais de vida da coletividade.

A criação da Alalc contribuirá, assim, para impedir que os mercados nacionais da região continuem a expandir-se em um sentido inconvenientemente competitivo, fato que é por demais oneroso quando os países latino-americanos se defrontam com acentuada escassez de recursos para atender às múltiplas e complexas exigências de investimento que o progresso coletivo requer.

Ainda que a expectativa fosse alta, a aliança não era projeto nacional de nenhum dos países membros. Aliado a isso, cada país à época tinha por objetivo a substituição de importações via produção interna, e políticas de ampla abertura de mercado estariam fadadas ao insucesso.

Política externa do governo Castelo Branco em 1964

O presidente Castelo Branco definiu em discurso no Palácio do Itamaraty, em julho de 1964, a relação com a América Latina como segue:

O governo atribui, politicamente, particular importância à integração latino-americana. Procurará estreitar, em todos os campos, as relações com todos os países, pelo aperfeiçoamento da convivência econômica e cultural. No que diz respeito aos países limítrofes, esforçar-se-á em aumentar seus sistemas de comunicações e de transportes de tal modo que as fronteiras passem a unir-nos efetivamente. Empenhar-se-á em tornar a Alalc um instrumento eficiente de incremento nas trocas entre os países americanos.

Associação Latino-Americana de Integração em 1980

O ministro das Relações Exteriores, Saraiva Guerreiro, proferiu discurso sobre a assinatura da Aladi para a abertura de seminário na Câmara dos Deputados em outubro de 1980. A seguir alguns trechos deste:

- não se pode reduzir a integração ao econômico. Mantida a distância cultural e sendo frágil a vontade política, a melhor técnica econômica não aproximará suficientemente os povos. Pode até mesmo cair no vazio dos estereótipos ou alimentar desconfiças;
- em contrapartida, não é realista pensar numa integração que se limite ao domínio cultural e à esfera do político. Se a política é a orientação fundamental, a economia terá que prover elementos concretos, produzir desenvolvimento, para que não se esgarce e não se perca o esforço político;
- éramos, em 1960 (à criação da Alalc), uma região formada por países que se dava as costas uns aos outros e a seus próprios territórios; nações voltadas para a exportação de matérias-primas para o mundo desenvolvido;
- o comércio intrazonal aumentou, empresas conjuntas se formaram, a agenda de discussão se ampliou, iniciaram-se interessantes e férteis experiências sub-regionais, como o Pacto Andino [...], propiciado pela crescente consciência de que o ideal integracionista é potencialmente decisivo para a vida da região.

Reunião de presidentes da América do Sul em 2000

No comunicado final da I Reunião de Presidentes da América do Sul ocorrida em Brasília foram identificados temas que poderiam beneficiar-se de uma maior cooperação sul-americana: democracia, comércio, infraestrutura de integração, drogas ilícitas, informação, conhecimento e tecnologia. Segundo os presidentes houve um aprofundamento do intercâmbio comercial interno na década de 1990, e esse processo deveria ser aprofundado. Os chefes de Estado do Mercosul e da Comunidade Andina decidiram iniciar negociações para estabelecer no prazo mais breve possível uma Área de Livre Comércio entre os dois blocos, o que representaria um impulso decisivo em direção à meta compartilhada de formação de um espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi um dos resultados concretos da I Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos. Tem por finalidade a promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicações de forma sustentável e equitativa, por meio da integração física do continente. Simões (2010) afirma que o objetivo da IIRSA é apoiar a criação de cadeias produtivas para alcançar a competitividade nos grandes mercados mundiais e reduzir o custo mediante a criação de uma plataforma logística vertebrada. Por resultar em uma aproximação entre diversos países, a IIRSA possui alguns princípios orientadores para guiar as ações dos governos e das instituições que financiam os projetos. Esses princípios, de acordo com o Ministério do Planejamento, são:

- regionalismo aberto: necessidade de reduzir ao mínimo as barreiras internas ao comércio, os gargalos na infraestrutura e os sistemas de regulação e operação;
- Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID): dispõe sobre a organização do espaço sul-americano em faixas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais para promover o desenvolvimento de negócios e cadeias produtivas;
- sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional: contempla o alcance da eficiência e da efetividade nos processos produtivos, o impacto visível do crescimento econômico na qualidade de vida da população, o uso racional dos recursos naturais e conservação do patrimônio ecológico e a criação de condições de agentes públicos e privados participarem do processo de desenvolvimento e integração;
- aumento do valor agregado da produção: visa ao melhoramento constante da qualidade e da produtividade dos bens e serviços;
- tecnologia da informação: dispõe sobre a superação das barreiras geográficas e operativas por meio de tecnologias de comunicação;
- convergência normativa: procura compatibilizar entre os governos as regras que regem as atuações da iniciativa privada e promover a convergência de programas entre os países;
- coordenação público-privada: contempla a coordenação e a formação de lideranças compartilhadas entre o governo e o setor empresarial privado (IIRSA, tradução nossa).

Em que pese a relevância do modal marítimo para o intercâmbio de mercadorias entre o Brasil e a CAN, – 97% do total (ALICEWeb) – e o fato de esses fretes serem muito superiores se comparados aos da Europa e dos Estados Unidos, apenas 3,5% do orçamento da IIRSA está reservado para solucionar esse problema.

Tabela 1. Composição setorial-subsetorial da Carteira de Projetos IIRSA

| Setores | N. de projetos | Investimento estimado (US\$ milhões) | Part. % |
|---|----------------|--------------------------------------|---------|
| Transporte | | | |
| 1. Aéreo | | | 2,8% |
| 2. Rodoviário | | | |
| 3. Ferroviário | 24 | 2.690,3 | 34,3% |
| 4. Fluvial | 207 | 32.991,1 | 13,3% |
| 5. Marítimo | 61 | 12.746,9 | 3,0% |
| 5.1 Novos portos marítimos | 74 | 2.837,4 | 3,5% |
| 5.2 Ampliação da infraestrutura terrestre de portos marítimos | 31 | 3.391,2 | 0,2% |
| 5.3 Adequação de portos marítimos | | 168,5 | |
| | | 2.697,7 | 2,8% |
| | | 525,0 | |
| | 15 | 439,7 | 0,5% |
| | 39 | 293,5 | 0,5% |
| 6. Multimodal | | | |
| 7. Passagens de fronteira | 451 | 55.390,1 | 0,3% |
| Total | | | 57,6% |
| Energia | | | |
| Harmonização regulatória energética | 1 | 380,4 | 0,4% |
| Geração energética | 27 | 28.433,3 | 29,6% |
| Interconexão energética | 36 | 11.870,7 | 12,3% |
| Total | 64 | 40.684,4 | 42,3% |
| Comunicações | | | |
| Interconexão de comunicações | 9 | 44,7 | 0,0% |
| Total geral | 524 | 96.119,20 | 100,0% |

Fonte: IIRSA.org (2010)

Programa de Substituição Competitiva de Importações em 2003 (PSCI)

O comércio na América do Sul caracteriza-se pela persistência de assimetrias, pois a maioria dos países da região registra déficits com o Brasil. Seguindo a diretriz do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que elegeu a América do Sul como prioridade de sua política externa, foi criado em 2003 o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), cuja ideia era impulsionar o comércio entre o Brasil e os países sul-americanos, substituindo, quando possível e de forma competitiva, importações brasileiras de terceiros mercados

por importações provenientes de países da região. Entre as ações inicialmente desenvolvidas estavam:

- assinatura de Memorando de Entendimento bilateral, criando Grupos Executivos de Trabalho (GET) para discutir problemas e facilitar a importação de produtos provenientes de países sul-americanos;²
- Catálogo de Importadores Brasileiros com mais de 5.300 empresas, que representam valor superior a 80% do total importado pelo Brasil anualmente;
- lançamento do Guia *Como exportar para o Brasil* em português, espanhol e inglês;
- criação do Grupo PSCI, com a participação de representantes de vários órgãos do governo relacionados com importação. O grupo, sob a coordenação da Divisão de Inteligência Comercial (DIC), viajaria a países da região prestando esclarecimentos sobre o processo de importação no Brasil por meio de *workshops*, palestras ou seminários sobre o tema “Como exportar para o Brasil”;
- oferta do governo brasileiro de financiamento de pesquisa de mercado para um produto de cada país sul-americano exportável ao Brasil;
- missões de exportadores sul-americanos ao Brasil;
- missões de importadores brasileiros aos países sul-americanos;
- publicação da revista *América do Sul: Integração Competitiva*, com informações fornecidas pelos países sul-americanos e voltadas para importadores brasileiros;
- disponibilização da oferta exportável dos países sul-americanos na Brasil-GlobalNet;
- estudos para identificação da oferta exportável da América do Sul *vis-à-vis* a demanda brasileira;
- estudos de mercado e cruzamentos estatísticos e rodadas de negócio bilaterais e multilaterais.

Essas ações, entretanto, perderam o ímpeto. Ainda que o catálogo de importadores brasileiros e a publicação *Como exportar para o Brasil* tenham sido recentemente atualizados, a publicação *América do Sul: Integração Competitiva* foi descontinuada em 2006 após dois números, os cruzamentos estatísticos entre os países datam de 2001 e não se tem registro das atividades do Grupo PSCI nem de missões comerciais do programa. Nos últimos quatro anos encontram-se registros para somente as seguintes iniciativas:

2 Memorandos assinados: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai.

- palestras: Equador (14 e 15/02/2008); Peru (10/12/2009); Peru (de 25 a 28/05/2010); Paraguai-Ponta Porá-MS (03/05/2010); Equador (15 a 17/11/2011);
- Encomex Mercosul: oficina em Foz do Iguaçu, em setembro de 2009, e agosto de 2010 em Porto Alegre (a 3ª edição do evento, em dezembro de 2011, não conta com evento especial para o programa).

Ainda que o PSCI tenha criado facilidades para a comercialização de produtos na América do Sul, a iniciativa privada pauta-se por reduções no custo de transações que não foram contempladas no programa. Assim, para que o programa apresente resultados positivos devem ser desenvolvidas ações para:

- alcançar um amplo acordo de livre-comércio entre Mercosul e Comunidade Andina das Nações em menor prazo do que o atual;
- reduzir os custos de frete marítimo,³ principal modal utilizado no intercâmbio de mercadorias.

Comunidade Sul-Americana de Nações em 2004

Em desdobramento à I Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos em Brasília, nova reunião do grupo ocorre em Cuzco – Peru, onde se forma a Comunidade Sul-Americana de Nações. Dentre os seus princípios estavam a determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, e o aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de Livre Comércio.

CRIAR UM PADRÃO ACORDO DE LIVRE-COMÉRCIO ENTRE MERCOSUL E COMUNIDADE ANDINA DAS NAÇÕES

As negociações entre a Comunidade Andina das Nações (CAN) e o Mercosul tiveram início em 1995. Inicialmente, em 17 de dezembro de 1996, o Mercosul e a Bolívia assinaram o Acordo de Complementação Econômica n. 36 (ACE-36), que previa o estabelecimento de uma área de livre-comércio. Posteriormente, no quadro de avanço dos entendimentos, com vistas a aproximar os dois blocos, o Brasil assinou, em 12 de agosto de 1999, um acordo de preferências tarifárias fixas com a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela (ACE-39). Por sua vez, a Argentina firmou um instrumento semelhante, em 29 de junho de 2000. Posteriormente, o Mercosul concluiu um Acordo de Complementação Econômica com o Peru (ACE-58) em agosto de 2003. Além disso, o Mercosul, a Colômbia, o Equador e a Venezuela firmaram, em

³ Em comparação com Europa ou Estados Unidos.

18 de outubro de 2004, o Acordo de Complementação Econômica n. 59 (ACE-59). Esses acordos, que visam à formação de uma zona de livre-comércio, substituíram o ACE-39. A entrada em vigor do ACE-59, em fevereiro de 2005, constituiu um passo histórico e significativo para a conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Hoje, todos os países da CAN têm a condição de Estados Associados ao Mercosul. Da mesma forma, todos os Estados Partes do Mercosul gozam de igual condição na Comunidade Andina (www.itamaraty.gov.br). Apesar desse *status* recíproco, o livre-comércio entre as partes somente será atingido em 2018, prazo superior ao negociado entre a União Europeia e os Estados Unidos ou os países andinos individualmente.

Tratado constitutivo da Unasul em 2008

Em maio de 2008, os 12 chefes de Estado da América do Sul assinaram o Tratado de União das Nações Sul-Americanas. O objetivo é construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união entre seus povos. Dentre os objetivos específicos estão:

- reforçar a integração sul-americana;
- desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;
- cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico e que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul;
- integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e às médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva.

Observa-se que os objetivos econômicos transcendem os que haviam sido determinados nos tratados da Alalc e Aladi – de um intercâmbio de mercadorias buscado nos acordos anteriores, o objetivo agora é a integração industrial e produtiva. Se por um lado esse fato reflete uma melhor adequação à realidade atual de fragmentação do processo produtivo em cadeias globais, por outro demonstra a necessidade imperiosa de redução de custos logísticos para que esse processo realmente se dê em nível sul-americano.

A questão logística na América do Sul

Nesta seção serão primeiramente analisados os determinantes para o desbalanceamento do sistema atual de transportes brasileiro, excessivamente concentrado no modal rodoviário. Na sequência será abordado o transporte de

cargas entre Brasil e países da Comunidade Andina, enfatizando a diferença de custos ante outros mercados. A necessidade de utilização do Canal do Panamá e o baixo intercâmbio de mercadorias entre esses países traduzem-se por fretes mais caros e tempos de trânsito maiores se comparados com os Estados Unidos ou a Europa, o que desmotiva o comércio intracontinente. Apesar da disposição política da IIRSA de interligar a infraestrutura da região, observa-se que o foco dos projetos está em uma integração política através de rodovias, relegando-se o principal modal para transporte de mercadorias em nível mundial – o marítimo. Assim, nem mesmo a ampliação do Canal do Panamá, financiado e construído por empresas europeias, traduzir-se-á em benefícios para a integração comercial da região.

A evolução dos transportes no Brasil

A ideia de que o Brasil, desde sua Independência, voltou-se para o Atlântico e deu as costas a seus vizinhos da América do Sul conta com respaldo nos estudos disponíveis sobre suas relações regionais (CERVO, 2008). De fato, cabe perguntar por que o país, com desenvolvimento tão expressivo em diversas áreas, não conta com um sistema nacional de transportes multimodais. Diferentemente do que se possa pensar, a preocupação com uma rede unificada de transportes internos já existia desde o período colonial devido à lei internacional do *uti possidetis*⁴ e à necessidade de interligação por terra caso houvesse bloqueio marítimo por alguma potência estrangeira.

Segundo Galvão (1996), ao longo da segunda metade do século XIX, época da introdução das ferrovias no Brasil, uma sucessão de planos de integração foi apresentada aos governos, todos eles colocando ênfase nas vias férreas, na navegação fluvial e na marítima como a solução para os problemas de isolamento de regiões brasileiras. O engenheiro Ramos de Queiroz, no entanto, já em 1874, afirmava que fazer estradas era o de menos; assegurar-lhes renda era a questão. De modo semelhante, o engenheiro Antônio Rebouças apontava em 1894⁵ a necessidade de promover a subdivisão da terra em lotes, estabelecendo assim pequenos proprietários rurais em toda a zona servida pela via férrea. Rebouças baseava sua argumentação na experiência americana, por meio da qual as companhias ferroviárias recebiam terras devolutas como forma de pagamento com a obrigação de vendê-las em pequenos lotes. Desse modo, as companhias ferroviárias brasileiras assegurariam, após sua inauguração, uma clientela garantida tanto de passageiros quanto de cargas a serem transportadas, estimulando-se o comércio e a indústria e pondo-se fim ao “estado de penúria” que cercava a maioria das empresas do ramo no Brasil.

4 Lei vigente na Europa após os grandes descobrimentos. Todas as nações europeias poderiam evocar o princípio da efetiva ocupação para reivindicar posse dos territórios descobertos.

5 Vinte anos após a divulgação de seu projeto de integração.

Outro estudioso do século XIX, Tavares Bastos, afirmava que no Brasil as ferrovias não destinadas ao escoamento da produção das *plantations* eram consideradas “um sacrifício imposto à nação”, enquanto nos Estados Unidos estas tinham amplo apoio político, como na conquista do Oeste.

A evolução dos sistemas de transporte no Brasil acompanhou os ciclos econômicos de exportação. Nesse sentido, tanto as ferrovias quanto os portos foram concebidos para interligar os locais de produção/extração de matérias-primas com os pontos de saída do país – formando assim ilhas econômicas com pouca interligação entre si. Entretanto, tal argumento sozinho não justifica a substituição da navegação de cabotagem e das ferrovias pelo modal rodoviário a partir da década de 1950. Segundo Galvão, tanto as ferrovias quanto os navios costeiros se encontravam em péssimas condições, em parte devido às dificuldades de importação de componentes pelo câmbio desvalorizado, mas principalmente porque nunca conseguiram se tornar modalidades de transporte rentáveis, autossuficientes e confiáveis como em outras partes do mundo. Enquanto nos países desenvolvidos o suporte econômico para a viabilidade desses modais era dado pelo mercado interno, no Brasil a excessiva concentração da renda e um reduzido mercado interno resultava em baixa densidade de tráfego, forçando o governo a subsidiar o sistema para garantir a manutenção de seu funcionamento. Apesar de os transportes férreos ou aquaviários serem muito mais econômicos do que o modal rodoviário,⁶ exigem em contrapartida grande volume de passageiros e de carga tanto de ida quanto de retorno. Neste sentido, diferentemente dos Estados Unidos, onde a industrialização ocorreu de forma geograficamente desconcentrada, no Brasil ela se iniciou em uma pequena área do território nacional, concentrando-se ainda mais nas décadas seguintes⁷ e inviabilizando sistemas de transporte de baixo custo que demandam alto tráfego tanto do centro quanto das regiões periféricas.

Canal do Panamá

O Canal do Panamá é aqui apresentado por que nele transitam 97% das mercadorias comercializadas entre Brasil e Comunidade Andina das Nações.

Localizado no istmo do Panamá, o Canal foi construído entre 1908 e 1914 para interligar os oceanos Atlântico e Pacífico. Possui 82 km de extensão, 152,4 m de largura, 26 m de profundidade e três eclusas duplas. Sua travessia

6 Expressando os custos por índices, considerando-se uma mesma distância média, dados internacionais apontam: hidrovia – 1; ferrovia – 5; rodovia – 20; ou seja, apesar de no Brasil o modal rodoviário transportar 75% das cargas internas, seu custo é 20 vezes superior ao transporte aquaviário (GALVÃO, 1996).

7 O triângulo São Paulo/Rio de Janeiro/Belo Horizonte respondia por 75% da produção industrial brasileira na década de 1970, (GALVÃO, 1996).

leva de 16 a 20 horas, e apesar das altas taxas de pedágio devido aos custos de manutenção,⁸ o canal tem tráfego intenso. Segundo a Autoridade do Canal do Panamá (ACP), em 2010 o sistema portuário panamenho movimentou 5,7 milhões de TEUs (*twenty-foot equivalent unit*)⁹ – mais do que o dobro da movimentação no porto de Santos (2,64 milhões de TEUs segundo a Associação Brasileira dos Terminais de Containers de Uso Público (Abratec).

Devido ao tamanho máximo dos navios que podem cruzar o canal (conhecidos como *Panamax*), limitado a 4,6 mil TEUs, grandes navios porta-contêineres, graneleiros ou petroleiros utilizam outras rotas para transportar cargas do norte da Ásia em direção à costa leste americana ou, na via inversa, insumos para a região. Para solucionar esse problema, iniciaram-se as obras de ampliação do Canal, que irá permitir, a partir de 2015, o tráfego de navios de 12 mil contêineres, reduzindo assim o custo operacional em até 17% por TEU, segundo a Universidade de Wharton.

Segundo estudos da ACP, o crescimento da demanda por meganavios iria reduzir a participação do canal no tráfego Ásia-Costa Leste dos EUA dos atuais 37% para 23%, enquanto com a nova estrutura esse percentual ampliar-se-á para 41%. Em relação aos graneleiros, a ampliação será dos atuais 60 mil toneladas para embarcações de até 170 mil toneladas, o que também implicará futuramente na redução dos custos logísticos.

É importante observar, no entanto, que o benefício pela utilização de navios *Pospanamax* nas rotas de que trata este ensaio, ou seja, entre Brasil e Comunidade Andina das Nações, somente ocorrerá se houver efetivo intercâmbio comercial entre as regiões; do contrário permanecerão os navios e os custos atuais, tema abordado a seguir.

Transporte marítimo entre o Brasil e a Comunidade Andina

Tomando-se por critério os três países integrantes do bloco que têm ligação com o mar – Equador, Peru e Colômbia –, pode-se observar o predomínio do modal marítimo no intercâmbio com o Brasil acima de 97% do total transportado.

8 Incluindo as sobretaxas, o valor gira em torno de US\$ 150 por contêiner de 20 pés cúbicos (PORTAL MARÍTIMO, 2011).

9 Medida usada para indicar movimentação de contêineres.

Tabela 2. Modais utilizados no intercâmbio comercial entre Brasil e CAN

| Modal | Exportação 2010 | | | Importação 2010 | | |
|--------------------------|----------------------|----------------------|-------|----------------------|----------------------|-------|
| | US\$ FOB | Peso Líq (Kg) | % Kg | US\$ FOB | Peso Líq (Kg) | % Kg |
| Colômbia | | | | | | |
| Marítima | 1.906.172.536 | 1.746.230.158 | 97,6% | 1.031.848.960 | 2.966.989.200 | 99,1% |
| Aérea | 279.527.170 | 11.703.625 | 0,7% | 20.441.338 | 2.123.400 | 0,1% |
| Fluvial | 7.135.694 | 30.855.648 | 1,7% | 26.673.340 | 23.235.205 | 0,8% |
| Rodoviária | 500.788 | 96.135 | 0,0% | 147.276 | 385.280 | 0,0% |
| Outras vias ¹ | 2.746.341 | 26.151 | 0,0% | 0 | 0 | 0,0% |
| Peru | | | | | | |
| Marítima | 1.525.047.063 | 1.208.992.379 | 94,8% | 785.014.635 | 662.231.756 | 99,7% |
| Aérea | 295.696.516 | 33.761.062 | 2,6% | 2.372.794 | 602.176 | 0,1% |
| Fluvial | 180.217.697 | 6.105.934 | 0,5% | 120.262.848 | 1.689.612 | 0,3% |
| Rodoviária | 18.500.119 | 26.343.289 | 2,1% | 3.800 | 500 | 0,0% |
| Outras vias ² | 1.098.896 | 141.928 | 0,0% | 66.874 | 726 | 0,0% |
| Equador | | | | | | |
| Marítima | 639.045.732 | 421.251.820 | 98,8% | 51.249.435 | 17.350.924 | 96,9% |
| Aérea | 155.330.432 | 2.570.506 | 0,6% | 5.632.481 | 546.419 | 3,1% |
| Rodoviária | 19.355.875 | 2.455.216 | 0,6% | 3.100 | 1.000 | 0,0% |
| Outras vias [#] | 164.949.225 | 261.436 | 0,1% | 0 | 0 | 0,0% |
| Total 3 Países | 5.195.324.084 | 3.490.795.287 | | 2.043.716.881 | 3.675.156.198 | |

1 – Meios próprios 2 – Meios próprios, Linha de transmissão, Postal 3 – Meios próprios, Postal

Fonte: Aliceweb

Diante dessa constatação, e ciente do custo mais vantajoso que o transporte marítimo proporciona, presume-se que uma política integracionista comum entre os países anteriormente citados contemplaria recursos para aumentar a competitividade desse modal. Como apresentado no tópico anterior, porém, a participação de projetos visando melhorias no transporte marítimo da região é muito menor do que o aplicado em outros modais. Entre os objetivos da IIRSA está a criação de plataformas multimodais visando à integração através do interior sul-americano, levando, em tese, desenvolvimento à região. Entretanto, esse projeto é de longa maturação, e no curto prazo a perspectiva é de perda de mercados para concorrentes extrabloco. Além disso, é importante recordar o exemplo do Brasil com os modais ferroviário e fluvial, que foram sucateados por não possuírem atividade econômica suficiente nos dois sentidos.

Custos de importação

Comparando-se somente os custos do frete marítimo para um produto: móveis,¹⁰ observa-se grande diferença de valores entre os países andinos, Europa e Estados Unidos. A Tabela 3 detalha os valores médios de frete marítimo tanto para exportação quanto para importação.

10 Parâmetros: contêiner de 40" com móveis; peso: 20 mil kg; porto de saída ou chegada: Rio Grande; frete pago na origem.

Tabela 3. Fretes marítimos entre Brasil e CAN, Europa e Estados Unidos

| Exportação | Rio Grande – Callao | Rio Grande – Guayaquil | Rio Grande – Buenaventura | Rio Grande – Rotterdam | Rio Grande – Norfolk |
|--------------|---------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|----------------------|
| Frete US\$ | 3.452 | 3.233 | 2.833 | 1.919 | 1.651 |
| Transit-time | 25 | 25 | 33 | 19 | 25 |
| Importação | Callao – Rio Grande | Guayaquil – Rio Grande | Buenaventura – Rio Grande | Rotterdam – Rio Grande | Norfolk – Rio Grande |
| Frete US\$ | 3.331 | 3.154 | 1.990 | 1.396 | 2.371 |
| Transit-time | 31 | 35 | 35 | 23 | 27 |

Fonte: elaboração do autor com base nas cotações recebidas de companhias marítimas

Aparentemente, a diferença de frete a maior não é relevante, pois seria dividida por todas as peças do contêiner. Entretanto, como o frete internacional é um dos custos iniciais do processo de importação e sobre ele incidem os impostos em cascata, a diferença final é impactante. A planilha a seguir (Tabela 4), elaborada pelo Sebrae, permite a comparação do custo final de importação partindo-se de duas origens: Peru e Holanda. O resultado da simulação é uma diferença de custo de 12,4% por contêiner:

Tabela 4. Custos para importação de um mesmo produto de um país andino e da Europa

| Dados considerados: | | | |
|---|------------|------------------------------|------------------|
| Produto: Estojo de plástico para CD | | Frete marítimo de Rotterdam: | |
| NCM: 3923.10.10 | | US\$ 1.396 | |
| Imposto de importação: 18% | | IPI: 15% | |
| Taxa de câmbio: R\$ 1,80 | | ICMS: 18% | |
| Frete marítimo de Callao: US\$ 3.331 | | Benefício Fiscal: Não | |
| | | Callao | Rotterdam |
| 01 Custo da Mercadoria (valor FOB) | | 25.000,00 | 25.000,00 |
| 02 Frete Internacional | | 5.995,80 | 2.512,80 |
| 03 Seguro Internacional | | 300,00 | 300,00 |
| Valor CIF (custo + seguro + frete) | | 31.295,80 | 27.812,80 |
| 04 Imposto de Importação (I.I.) | 18,00% | 5.633,24 | 5.006,30 |
| 05 Imposto sobre Produto Industrializado (I.P.I.) | 15,00% | 5.539,36 | 4.922,87 |
| 06 Despesas Aduaneiras | | | |
| AFRMM ¹ | 25,00% | 1.498,95 | 628,20 |
| Outras despesas | | 1.300,00 | 1.300,00 |
| 07 PIS/PASEP – Importação | 1,65% | 776,45 | 680,44 |
| 08 COFINS – Importação | 7,60% | 3.576,39 | 3.134,18 |
| 09 ICMS | 18,00% | 10.892,24 | 9.545,44 |
| Total da Importação | R\$ | 71.404,66 | 62.575,67 |

1 – Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante: 25%

Fonte: SEBRAE-MG

Intercâmbio comercial da região

A criação do Mercosul inegavelmente beneficiou as relações comerciais do Brasil com os três países signatários, pois somente nos cinco anos após sua criação em 1991 o crescimento do comércio intrabloco foi da ordem de 260%. Comparativamente, no mesmo período o intercâmbio do Brasil com a Comunidade Andina cresceu 130%. A elevação no intercâmbio comercial é um fenômeno que também pode ser observado em outros blocos econômicos, como a União Europeia. Em processo de desenvolvimento institucional a mais de cinquenta anos, a UE conta hoje com 27 países e está fortemente centrada no intercâmbio interno de produtos. Apesar da relevância de países como China, Estados Unidos, Japão e países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) para as transações mundiais, 63,7% do comércio exterior europeu em 2010 teve como origem e destino países do próprio bloco econômico.

Tabela 5. Comércio internacional dos países europeus em 2010

| | 3s. Países | | | União Europeia | | |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------|-------------------|-------------------|-------|
| | Importação | Exportação | % | Importação | Exportação | % |
| Alemanha | 292.404.378.260 | 378.878.683.920 | 38,1% | 512.334.431.290 | 578.260.457.170 | 61,9% |
| Áustria | 27.018.710.910 | 33.074.547.500 | 25,6% | 92.925.924.900 | 82.005.001.740 | 74,4% |
| Bélgica | 88.282.410.820 | 83.543.729.340 | 28,4% | 206.237.004.620 | 227.405.060.570 | 71,6% |
| Rep. Checa | 23.956.743.490 | 16.048.119.330 | 20,5% | 71.234.315.820 | 84.152.273.020 | 79,5% |
| Dinamarca | 18.851.363.160 | 25.081.609.390 | 31,9% | 45.237.086.150 | 48.626.659.220 | 68,1% |
| Espanha | 100.519.398.060 | 59.656.213.050 | 37,9% | 136.578.594.570 | 125.633.303.920 | 62,1% |
| França | 145.331.637.840 | 153.870.023.690 | 35,1% | 312.698.708.150 | 239.436.115.730 | 64,9% |
| Itália | 165.590.813.650 | 144.156.597.100 | 44,0% | 200.390.457.750 | 193.252.110.750 | 56,0% |
| Holanda | 208.099.666.180 | 98.740.428.460 | 37,3% | 181.437.948.720 | 334.429.065.870 | 62,7% |
| Portugal | 13.848.681.570 | 9.189.205.190 | 24,6% | 43.204.996.010 | 27.573.376.630 | 75,4% |
| Reino Unido | 205.272.332.770 | 141.200.428.540 | 47,5% | 218.204.214.290 | 164.837.736.530 | 52,5% |
| Total dos 27 | 1.503.623.461.220 | 1.348.512.054.730 | 36,3% | 2.463.205.015.820 | 2.540.144.746.680 | 63,7% |

Fonte: EXPORT HELPDESK

Contudo, o comércio nos países da América do Sul representou em 2010 somente 22,4% do total, e para o Brasil, Chile, Peru e Colômbia esse percentual situou-se abaixo dos 20%.

Tabela 6. Comércio internacional dos países sul-americanos em 2010

| | 3os Países | | | América do Sul | | |
|---------------------|--------------------|--------------------|--------------|--------------------|-------------------|--------------|
| | Importação | Exportação | % | Importação | Exportação | % |
| Argentina | 35.712.524 | 40.315.251 | 61,8% | 20.372.147 | 26.569.125 | 38,2% |
| Bolívia | 2.486.091 | 2.822.925 | 43,1% | 2.871.720 | 4.131.318 | 56,9% |
| Brasil | 164.529.387 | 161.487.709 | 83,5% | 26.951.456 | 37.313.743 | 16,5% |
| Chile | 38.681.124 | 57.135.128 | 81,0% | 13.943.951 | 8.592.300 | 19,0% |
| Colombia | 33.692.253 | 32.907.019 | 83,0% | 6.878.294 | 6.734.399 | 17,0% |
| Equador | 14.777.679 | 13.322.524 | 74,4% | 5.483.568 | 4.162.933 | 25,6% |
| Paraguai | 5.754.537 | 1.494.688 | 48,9% | 4.533.296 | 3.039.081 | 51,1% |
| Peru | 22.089.427 | 29.586.960 | 80,2% | 7.824.168 | 4.948.503 | 19,8% |
| Uruguai | 4.609.734 | 4.095.886 | 56,9% | 3.959.857 | 2.643.783 | 43,1% |
| Venezuela | 23.852.881 | 1.416.068 | 74,6% | 8.224.332 | 386.204 | 25,4% |
| Total dos 10 | 346.185.637 | 344.584.158 | 77,6% | 101.042.789 | 98.521.389 | 22,4% |

Fonte: ALADI

Analisando-se a evolução desde 2000, ano da I Reunião da Cúpula Sul-Americana, é possível notar que a evolução tem sido negativa apesar de iniciativas conjuntas, como IIRSA e Unasul, ou o PSCI, no caso do Brasil. De todos os países, somente a Venezuela e a Bolívia tiveram uma evolução positiva do comércio na América do Sul; nos demais a participação da região tem diminuído (Tabela 7). Dentre outros fatores estão os acordos que Chile, Colômbia e Peru celebraram com os Estados Unidos e a União Europeia, além de um maior interesse da China pela região a partir da crise de 2008 nos países centrais.

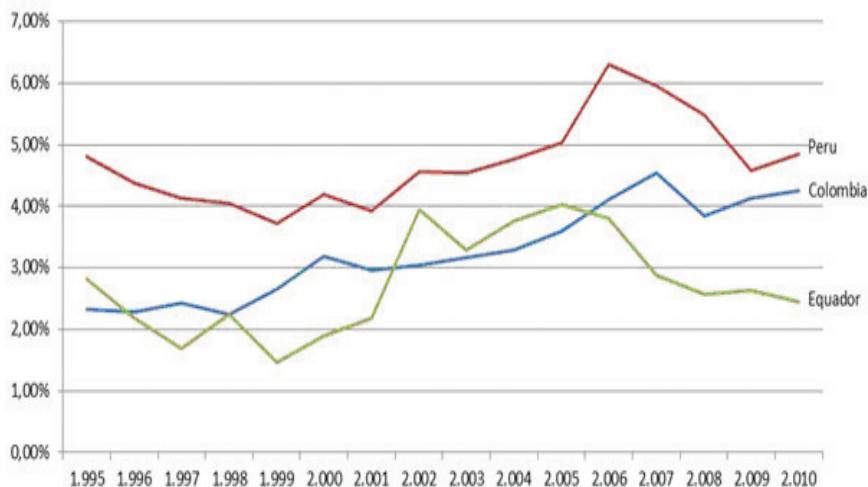
Tabela 7. Evolução da participação do comércio intracontinente entre os países sul-americanos

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 39,4 | 39,0 | 38,1 | 36,7 | 37,6 | 38,5 | 38,7 | 37,7 | 37,4 | 38,6 | 38,2 |
| Bolívia | 46,5 | 56,1 | 56,1 | 59,2 | 61,4 | 62,6 | 61,1 | 58,4 | 60,6 | 56,5 | 56,9 |
| Brasil | 20,0 | 17,4 | 14,3 | 14,9 | 15,8 | 16,8 | 18,4 | 18,0 | 17,0 | 16,5 | 16,5 |
| Chile | 24,0 | 25,2 | 24,2 | 25,0 | 22,6 | 22,2 | 20,0 | 18,9 | 21,2 | 20,4 | 19,0 |
| Colombia | 21,2 | 22,6 | 21,6 | 19,1 | 22,0 | 21,7 | 21,9 | 23,8 | 22,2 | 20,5 | 17,0 |
| Equador | 27,8 | 28,2 | 28,3 | 28,4 | 28,3 | 28,0 | 27,7 | 30,6 | 31,6 | 28,2 | 25,6 |
| Paraguai | 64,8 | 60,0 | 61,1 | 57,6 | 55,1 | 50,4 | 43,3 | 53,4 | 55,0 | 56,1 | 51,1 |
| Peru | 24,7 | 24,6 | 24,9 | 25,4 | 26,6 | 25,7 | 25,9 | 24,7 | 24,2 | 20,4 | 19,8 |
| Uruguai | 49,7 | 51,5 | 52,9 | 52,0 | 47,9 | 50,0 | 56,9 | 56,3 | 53,3 | 53,6 | 45,0 |
| Venezuela | 12,5 | 13,6 | 12,8 | 10,1 | 13,1 | 10,8 | 11,8 | 27,4 | 33,5 | 29,5 | 25,4 |

Fonte: ALADI

Apesar de representar atualmente 52% do PIB da América do Sul, a importância do Brasil como parceiro comercial para os países da Comunidade Andina mantém-se em patamares baixos mesmo com as diversas iniciativas de integração (Figura 1).

Figura 1. Participação do Brasil no total do comércio exterior de países andinos



Fonte: ALADI

Enquanto a Alemanha é o principal parceiro comercial de quase todos os países da União Europeia, analogamente o Brasil possui representatividade somente no Mercosul, o que não condiz com seu papel de potência regional. Ainda que o governo apresente dados de um forte crescimento no intercâmbio comercial com os países da América do Sul, este se traduz apenas em manutenção da participação histórica, o que aponta para a necessidade de revisão das políticas atuais de integração comercial.

Proposições

Diante do exposto, é necessário que o governo brasileiro desenvolva rapidamente ações para reverter a tendência de declínio comercial na América do Sul. Dentre outras medidas, sugere-se:

- Importação pelo Brasil:
- atualizar os cruzamentos estatísticos entre os países sul-americanos (descontinuados em 2001) e elaborar uma matriz de Pareto para concentrar esforços nos produtos/setores com maior potencial;

- buscar junto aos importadores brasileiros dos setores selecionados anteriormente as razões para o baixo intercâmbio com a América do Sul;
- estimular a escolha pela América do Sul mediante a exclusão do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) para produtos e embarques oriundos da América do Sul. Esse imposto, criado em 1987 para a renovação da Marinha Mercante Brasileira, incide sobre fretes internacionais em alíquota de 25% e é isento para países do Mercosul.¹¹ Na simulação comparativa de custos entre Peru e Holanda apresentada anteriormente, sem o AFRMM a diferença final a maior para o produto oriundo do Peru cairia de 12,4% para 8,6% no valor final da importação.

Exportação do Brasil:

- política de incentivo à Marinha Mercante. Um país com a dimensão continental do Brasil não pode abrir mão de possuir sua marinha mercante. Não se trata aqui de sugerir o retorno da estatal Lloyd brasileira, falida na década de 1980, mas de promover estímulos à criação de empresas no setor.

Em ambos os sentidos:

- desenvolvimento de uma seguradora de crédito à exportação intra-regional. A empresa que atualmente efetua esse serviço é europeia, e seu uso não é amplo devido aos custos. Uma rede formada por seguradoras sul-americanas vinculadas ao mecanismo Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR)¹² simplificaria as transações internacionais a uma simples cobrança bancária, reduzindo os custos;
- revisão do ACE-59, assinado entre Comunidade Andina das Nações e o Mercosul em fevereiro de 2005, pois a ordem econômica mundial, principalmente após a crise de 2008 nas economias centrais, alterou-se acentuadamente. Assim, sugere-se uma aproximação mais rápida entre os países sul-americanos.

Conclusão

O objetivo deste ensaio foi destacar a importância da integração comercial da América do Sul. Diversos estudos apresentam os resultados positivos da integração política da região, inclusive apontando para uma forte elevação do comércio intrabloco. Esses dados, entretanto, se comparados com a evolução do intercâmbio comercial com países de fora do continente, demonstram que

¹¹ Conforme o 16º Protocolo Adicional ao ACE n. 18, de agosto de 1996.

¹² Esse Convênio foi firmado em 25 de agosto de 1982 no âmbito da Aladi. São signatários do Convênio os bancos centrais dos países membros da Aladi (exceto Cuba). O mecanismo constituiu-se, na prática, de um Sistema de Compensação de Pagamentos operacionalizado pelos bancos centrais participantes por meio de compensações trimestrais.

a integração não é tão bem-sucedida quanto aparenta. Propõe-se como aprofundamento a integração entre Mercosul e Comunidade Andina das Nações, prevista para entrar plenamente em vigor somente em 2018. Além disso, faz-se necessário buscar alternativas para a redução dos fretes marítimos, significativamente superiores aos de outras regiões. Assim, conforme relatório sobre a América do Sul do Ministério das Relações Exteriores do Brasil de 1927: “Atingidos estes objetivos voltaremos a ocupar, em virtude do crescimento natural da nossa população e do desenvolvimento das nossas riquezas, o lugar que nos cabe na América do Sul”.

Referências

ALICEweb. **Análise das informações de comércio exterior**. Site Institucional. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2011.

ALMEIDA, P. Bases conceituais de uma política externa nacional: uma contribuição para a definição de uma agenda diplomática condizente com o princípio do interesse nacional. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam G. (Org.). **Brasil-União Europeia-América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 228-243. ISBN: 978-85-7504-138-3.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). Site institucional. Disponível em: <<http://www.aladi.org>>. Acesso em: 18 set. 2011.

CERVO, A. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

EXPORT HELPDESK. **União Europeia**. Site institucional. Disponível em: <http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.cfm?page=st/st_Introducao.html&docType=main&languageId=PT>. Acesso em: 16 set. 2011.

GALVÃO, O. **Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica**. 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/137>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

GARCIA, E. **Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos (1493-2008)**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GARCIA, M. **Como a política interna permitiu a política externa brasileira**. 2010. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/>>

como-a-politica-interna-permitiu-a-politica-externa-brasileira.html>. Acesso em: 20 nov. 2011.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA). Site institucional. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=54>>.

ITAMARATY. Site institucional. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/dir-i-divisao-de-integracao-regional-i>>. Acesso em: 1º dez. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). Site institucional. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=302&sec=10>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

PORTAL MARÍTIMO. **Novo Canal do Panamá promete reconfigurar a indústria marítima**. 2011. Disponível em: <<http://portalmaritimo.com/2011/06/01/novo-canal-do-panama-promete-reconfigurar-a-industria-maritima/>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE/MG). **Importação**. 2. ed. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2005.

SIMÕES, A. **Integração**: Sonho e realidade na América do Sul. Brasília: Funag, 2010.

UNIVERSIDADE DE WHARTON. **A ampliação do Canal do Panamá abre novas possibilidades para a região**. 2009. Disponível em: <<http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1758&language=portuguese>>. Acesso em: 25 nov. 2011.