

COMÉRCIO E TRANSPORTE NA ALALC

ALAN ABOUCHAR *

Ouve-se, não raro, o lamento de que é mais barato enviar mercadorias de Fortaleza ao Rio, por rodovia que por mar. Em que pese o fato de a queixa se aplicar, mais a alguns produtos e condições de transporte, que ao caso geral, nem por isso é menos verdadeiro que o sistema, que dá azo à reclamação, não se adapta às presentes necessidades das comunicações nacionais. Confrontando-se com a demanda oriunda do mercado comum latino-americano, que requer um sistema de transporte inter-regional, barato, regular, sério e rápido, com vistas a garantir o bom sucesso da integração, as falhas técnicas e sócio-econômicas do sistema somam-se às das redes nacionais de transportes dos outros países que integram a ALALC. Para que seja economicamente eficiente, frize-se a finalidade, o sistema, que se almeja, para o transporte interregional, não haverá de acarretar custos sociais menos compensadores; vale dizer superiores aos lucros resultantes da produção em larga escala, especialização, economias externas e complementaridades.

O desenvolvimento do transporte interregional sul-americano, visto em conjunto, tem chamado a atenção de muitos estudiosos do assunto. Entre as recentes contribuições de interesse para a matéria, contam-se um estudo de Robert Brown da Brookings Institution, cujo programa de pesquisa acêrca do problema dos transportes resultou no lançamento, até hoje, de vários volumes, que nos aguçam a curiosidade e um outro, da pena de Robert Panero *et alteri* do Hudson Institute de Nova York. Todos êles abordam a matéria sob diversos ângulos, apresentando diferentes soluções.

O primeiro consiste de um exame e apreciação das demandas de transporte e alternativas tecnológicas com que se depara a América do

* Do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada.

Sul. O segundo, obra menos convencional, não passa, em verdade, de uma introdução ao estudo, que propõe, do desenvolvimento da bacia amazônica e prata, conjuntamente com seus afluentes, no propósito de construir uma rede de transporte interregional, par a par com um sistema de centrais elétricas. As diferentes abordagens ao mesmo assunto, despertam o interesse para uma crítica conjunta de ambos os dois estudos. É o que se fará, nesta memória, salientando-se as implicações mais importantes, no que entendem com o problema do transporte sul-americano.

O ESTUDO DA BROOKINGS

No estudo para a Brookings Institution, apresenta Robert Brown uma política de desenvolvimento do transporte para os países da ALALC: baseia-se nas atuais condições de transporte e tendências recentemente observadas em dez países sul-americanos.¹ Sua principal fonte estatística é o *Latin American Trade Patterns*, outro moderno estudo da Brookings, de autoria de Baerresen, Cannoy e Grunwald. Afirma que a maior parte do comércio sul-americano, de hoje em dia, dá-se entre pontos de fácil acesso comum. Acrescenta que o referido acesso deve melhorar, se é que se deseja desenvolver um verdadeiro mercado comum. Por provar a tese, cita o seguinte exemplo: ressalvada a Venezuela, cujas exportações petrolíferas fogem à regra, têm-se nove países que, combinados dois a dois, formam 36 pares. Dêses, treze são responsáveis por 72 por cento do valor total do comércio sul-americano que, em 1962, alcançava a cifra de 348,7 milhões de dólares americanos. Interessa advertir que tais pares constituem-se de países com acessos relativamente bons, assim entendidos a fronteira comum "somada a um razoável sistema de transporte fluvial, rodoviário e ferroviário". (pág. 38) Na verdade, Brown poderia acrescentar que, dadas a natureza e facilidades do transporte marítimo por navios-tanques, seria lícito incluir a Venezuela entre os países que têm acesso fácil a todos os portos sul-americanos, vale dizer a todos os países do continente com a só exceção da Bolívia. Reforçaria, assim, tanto a conclusão original de que o comércio de hoje depende da facilidade de acesso, como a ilação daí decorrente, de que urge aprimorá-lo para o fim de expandir o comércio.

O comércio exterior da América do Sul sempre se orientou, principalmente, para países estranhos ao continente. Isto por várias razões. Em primeiro lugar, como já insinuado, pela carência de boas conexões terrestres. Os obstáculos geofísicos naturais ao transporte continental: montanhas, matas virgens e rios, não raro tornam mais fácil comerciar com o além-mar que com um país fronteiriço. Em segundo lugar, produtora de matérias-primas, em sua maior parte, a América do Sul procura, naturalmente, os países mais desenvolvidos como compradores de seus

1 BROWN, Robert T. *Transport and The Economic Integration of South America*. The Brookings Institute; Washington D.C. 1965.

produtos e supridores das manufaturas de que necessitam. As influências são de tal ordem que, sem embargo da crescente industrialização sul-americana de após 1930, não mais que 6,2 por cento de suas exportações destinam-se ao próprio continente, originando-se, nêle, por outro lado, apenas 9,2 por cento de suas importações.²

O significado dessas influências, assim sôbre o transporte intersul-americano, como sôbre a escolha da tecnologia pertinente do futuro, é de grande alcance; certamente, o transporte marítimo prevalecerá como a mais importante via, visto ser as conexões terrestres existentes incompletas e os obstáculos geofísicos entre novos parceiros extremamente sérios. Desta forma, seja como fôr, será mister manter um sistema portuário extensivo para fazer face às necessidades do comércio extra-sul-americano. No sentir de Brown, para que a ALALC tenha alguma probabilidade de ser bem sucedida, urge que o transporte marítimo do bloco seja regular, servido por linhas de navegação, baratas, rápidas, obedientes a rotas e horários predeterminados e cujos fretes sejam publicados de forma a facilitar-se-lhes a consulta.

As linhas de navegação não se estendem a todos os países já que, para muitas rotas, o tráfego não chega a ser suficiente. Cumpre, no entanto, que se alargue o mercado para a produção, mediante um sistema de transporte barato e merecedor de confiança, caso se deseje obter os benefícios da especialização e economia de escala. A inadequabilidade do transporte está na origem de um círculo vicioso: transporte deficiente causa produção fragmentada; produção fragmentada implica baixa demanda de transporte; baixa demanda de transporte acarreta transporte deficiente; o círculo se fecha. Como quebrá-lo?

Segundo Brown, os instrumentos que auxiliariam a promoção de uma boa linha de navegação dentro do bloco da ALALC são dois. O primeiro seria uma política de *reservar* determinadas proporções da carga da ALALC para serem transportadas por companhias de navegação do bloco que concordassem manter horários fixos, inclusive para rotas não lucrativas. Essas quotas seriam fixadas em bases, antes multilaterais que bilaterais, ao contrário do que no passado constituiu, em regra, o princípio norteador e que é a causa de uma elevação apreciável dos custos de certas rotas como a do Brasil-Buenos Aires. Um segundo estímulo ao desenvolvimento de uma boa linha de navegação seria a exigência de algumas cargas secas a granel serem desviadas para o transporte por linhas de navegação, a fim de se edificar uma base de tráfego para as referidas linhas. Que se pode dizer sôbre essas políticas?

Bem que seja essencial garantir serviço para as rotas menos importantes e embora o objetivo possa ser mais bem alcançado exigindo das companhias de navegação que se utilizem das rotas mais pobres em troca de concessões, onde o tráfego é mais intenso, cabe a dúvida sôbre se a

2) Baerresen et al. Pág. 76.

melhor política é a de restringir às companhias da ALALC o transporte de uma grande parte da carga. Não fôra, acaso, melhor admitir cargueiros estrangeiros ao comércio, aumentando destarte a base do tráfego de cada pôrto? Sirva de exemplo o seguinte: Diz-se, hoje em dia, que o serviço entre os portos do Rio da Prata e os do Equador, Colômbia e os da costa do Pacífico, do México, é muito deficiente. É lícito, no entanto, imaginar se os serviços dessa rota não se aprimorariam, caso se incentivasse, permitisse ou exigisse que todos os navios, da ALALC ou não, com destino ao Japão e portos orientais, que partissem de Buenos Aires ou Montevideu, fizessem escala nos portos sul-americanos do Pacífico.

Naturalmente nenhum navio seria obrigado a fazer escalas em tôdas as viagens até que o volume de carga assim o exigisse.

Também cabe a dúvida, no que prende com o destinar-se a carga a granel às linhas de navegação. Ao recomendá-lo (pág. 156) Brown não especifica a que carga se refere. É bem verdade que apontara, anteriormente, o trigo como tendo possibilidades de equilibrar a carga em determinadas rotas de retôrno para certos fluxos inter-regionais como o do Chile—Rio da Prata (págs. 131-133). Cumpre, no entanto, frisar, que a ilação de que, em geral, o equilíbrio da carga, nessa rota, deixa a desejar, não colhe. A conclusão se baseia na tabela 7-3 (que mostra que a carga que parte dos portos do Rio da Prata em demanda do Chile ascende a 150 mil toneladas, enquanto que na rota inversa trafegam 285.900). Isso, porém, desdiz com o quadro básico 6-3 (que indica 118 mil toneladas de carga geral, que deixa o Chile com destino a Argentina e Uruguai, e 123 mil que percorre a rota inversa). Acresce, que aumentar o transporte de trigo até o ponto necessário para se ter cargas de retôrno, exigiria investimentos em armazenagem de grande porte. Em que pesem as economias de escala que seriam alcançadas com tal plano de armazenagem centralizada, a escassez de capital sugeriria que os investimentos não se realizassem no momento. Outras cargas a granel, como o carvão e o minério de ferro, certamente não se prestariam a ser combinadas com o movimento geral da carga, já que exigem equipamento especializado para a carga e descarga e frete baixo; o que não significa que se não deva prever e incentivar um serviço de ida e volta que leve minério e traga carvão entre Vitória e Colômbia.

Um dos capítulos de estudo devota-se à possível participação de outras modalidades no transporte da ALALC. Suas contribuições destinam-se a não ter maior relevância, embora, em certas áreas, como a da Brasil—Bolívia, a ferrovia tenha condições de vir a ser importante e em outras, como a que separa o Rio da região industrial de São Paulo e a que circunda Buenos Aires, o transporte rodoviário tenha um papel cada vez maior. Advirta-se, porém, que cumpre ter cautela quando se extrapola no futuro certas tendências do passado para áreas, como as acabadas de mencionar, onde o tráfego rodoviário, ao que parece, acha-se estimulado, parte em virtude dos elevados fretes marítimos apresentados pelo autor (pág. 144).

Algumas das conclusões de Brown, salvo melhor juízo, baseiam-se em provas tênues. Exemplificando: tira a ilação de que os fretes atuais por tonelada-milha, dentro da área da ALALC são mais baixos que as análogas fora do bloco, com a significativa excessão dos fretes entre o Brasil e Argentina e entre as da região sul do bloco, que compreende sua maior parte, para o Equador e portos da costa do Pacífico da Colômbia (pág. 133). A última conclusão baseia-se em dados fragmentados sobre os fretes de Buenaventura e Guayaquil e os portos da costa atlântica da ALALC. Mas os do Peru ou Chile não são estudados, sem embargo do fluxo bastante grande de tráfego entre a Colômbia e Peru (pág. 46).

A conclusão de que o tráfego, nas rotas diagonais, como as que se estendem dos portos do Rio da Prata ao Equador, Colômbia e costa ocidental do México, ou entre os portos do Pacífico e do mar das Caraíbas não são suficientemente regulares, teria tido maior poder de convencimento se baseados em tabelas mais completas ao revés de em citação de um único observador (pág. 128). Cumpre assinalar, finalmente, alguns erros no estudo. O par Brasil-Bolívia, com fronteira comum e conexão ferroviária acha-se na lista de países com acesso relativamente fraco. No entanto, possuem as feições que o deveriam incluir entre os que fruem de acesso relativamente bom (pág. 37). As páginas 55 escreve, o que não é exato, que há uma produção significativa de aço "próxima aos pontos de junção das regiões I, II e IX". ... vale dizer, na junção de Goiás, Minas Gerais e Bahia, o que nos dá um ponto próximo de Brasília. Ora, tal produção localiza-se, quase exclusivamente, na parte sul da Região I no triângulo Rio—Belo Horizonte—Santos. Isso para não citar muitas discrepâncias, sem maiores conseqüências, entre as tabelas 3-6 e 7-3, e não arrolar a mais séria que se observa entre as duas tabelas, já mencionadas, que apresentam os dados relativos ao movimento do tráfego entre o Chile e o Rio da Prata.

O ESTUDO DO HUDSON INSTITUTE

O estudo do Hudson Institute, intitulado *New Approaches to Development* consiste de três relatórios independentes dados à estampa entre os meados de 1965 e 1967: *Nôvo foco sobre a Amazônia* (por Herman Kahn e Robert Panero), *Projeto de Desarrollo del Choco* (Robert Panero), e *Sobre o Uso de Barragens Baixas Como um Possível Estimulante do Desenvolvimento da América do Sul* (Robert Panero e sua equipe).

O primeiro veio à luz, originalmente, em forma de artigo no *Progresso* 65/66; o segundo sintetiza uma série de relatórios elaborados, sob contrato, para o govêrno da Colômbia; o último é um estudo preliminar que desenvolve algumas das idéias apresentadas no primeiro relatório.

Todos delineiam planos para um sistema complexo de transporte e desenvolvimento de energia em relação aos maiores rios do norte da

América do Sul com vistas a permitir comunicação entre o Atlântico e Pacífico através da Colômbia unindo a Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina numa gigantesca rede de comunicações fluviais. A obra seria realizada mediante um sistema de nove barragens, a saber: uma dupla, no Lago del Atrato, e Lago del San Juan, nas extremidades do vale Choco, projeto êsse que teria a finalidade de construir um canal interoceânico na Colômbia; outra em Caqueta, próximo de La Araracuara na Colômbia, cerca de 2/5 da distância que vai de seus mananciais à junção com o Amazonas; duas que criariam um lago artificial, ligando o Orenoco ao sistema Amazônico utilizando o rio Negro; uma em Orelhana no Ucailli no Peru; uma no Guaporé e Paraguay para criar um lago artificial unindo os dois rios, dando à Bolívia uma saída permanente para o mar, o que permitiria que se estabelecesse um tráfego continental do Prata ao Amazonas ou para Venezuela, Colômbia ou Peru, e finalmente, uma próxima a Santarém, que criaria um grande lago trifurcado represando as águas do Amazonas e seus afluentes, Negro e Madeira.

De todos êsses projetos, apenas a barragem do vale do Choco foi estudada com alguma minúcia (a carta que o passou às mãos do governo da Colômbia menciona a participação de seis organizações de pesquisa e engenharia). No entanto, não há, a êsse respeito nenhuma análise lucro-custo ou sequer estimativa, ainda que grosseira, sobre o tráfego eventual. O que mais surpreende é que, não obstante se tenha discutido, por longos anos, a construção de um novo canal, ligando o Atlântico ao Pacífico, sob os auspícios dos Estados Unidos, não há nenhuma alusão no projeto, à possibilidade de êle substituir o canal do Panamá, o que teria sérias implicações, no que entende com o esquema do tráfego, a exequibilidade econômica do projeto, as fontes de financiamento e, por fim, as especificações do seu desenho. Efetivamente, não se menciona no projeto, o canal do Panamá. Estima-se-lhe o custo em 750 milhões de dólares. O estudo parece considerar óbvia a justificativa do empreendimento. Salienta as seguintes vantagens: Acréscimo de 3,3 milhões de quilowatts de capacidade energética; estímulo a várias indústrias extrativas e à agricultura assim como a publicidade mundial, que rivalizaria com a alcançada pela conquista do espaço, que a Colômbia receberia da imprensa mundial, nos dez anos que levariam as obras (Choco — pág. 44).

O relatório sobre os outros projetos não tem maior ambição que esboçar a pesquisa proposta. Conseqüentemente, em vez de alinhar dados quantitativos, ainda grosseiros, das vantagens do empreendimento, cinge-se, meramente, a enumerar-lhe os frutos. São êles, entre outros, a navegabilidade e interconexão perene das vias fluviais interessadas; encurtamento das distâncias fluviais existentes, mercê da retificação dos cursos d'água, que seria acarretada pelo represamento da massa líquida; desenvolvimento de muitas regiões agrícolas ricas e da indústria madeireira, pesqueira e extrativa mineral; promoção do tráfego entre a Colômbia e o Brasil; possibilidades de se estabelecer estações flutuantes de comuni-

cações, o que melhoraria os serviços telegráficos e o desenvolvimento de um potencial energético hidrelétrico colossal. Naturalmente não se pode dar indicação nenhuma do custo total. Aceitando-se as estimativas do projeto do Vale do Choco por típicas das necessidades dos outros, é lícito sugerir um total de cerca de 3,5 bilhões de dólares.

Sendo as despesas da ordem de vários bilhões de dólares — é difícil aceitar que sejam muito mais baixas — o esquema, ao que parece, pouco tem que o recomende. A maioria das vantagens do programa parece duvidosa. Por que se preocupar com estações flutuantes na época dos satélites? Por que não exaurir, primeiro, as terras estranhas à bacia amazônica, cujo solo exigiria grandes investimentos para seu desbravamento e construção de estradas, além dos requeridos pelo projeto fluvial? Por que se preocupar com os pesqueiros de água doce, quando o potencial marítimo está apenas escassamente explorado? As mesmas vantagens, no que entende com o transporte, serão pequenas, em que pese o encurtamento das distâncias fluviais. É que muitas áreas importantes continuarão a ser mais bem servidas pelo transporte marítimo. Assim, a distância da foz do Orenoco, das Caraíbas até Santos será 30 por cento mais curta por mar que por terra. Por outro lado, muito embora a viagem para Buenos Aires seja 20% mais curta por terra que por mar, é muito provável que o tempo gasto, dadas as correntes e canais, seja mais longo por terra que por mar.

Ainda admitindo um grande aumento da carga não petrolífera, no transporte intersul-americano — que alcançou menos de cinco milhões de toneladas, incluindo-se no algarismo as cargas a granel dos anos recentes — e aceitando-se a hipótese de que grande parte dela utilizar-se-á das rotas fluviais, é evidente que o custo unitário do capital será excessivamente alto. Atribuindo ao transporte o custo total do projeto, ter-se-ia uma despesa de 100 a 200 dólares, pouco mais ou menos, para cada tonelada, o que não poderia ser suportado pela maioria dos produtos manufaturados, para não mencionar o carvão e o minério de ferro!

Será lícito, porém, descarregar o custo total sobre o transporte? Já que um dos principais benefícios do projeto seria o desenvolvimento do potencial hidrelétrico da bacia que, segundo estimado recentemente pelo EPEA³ compreende 40% do total do Brasil, não fôra lógico descarregar grande parte do custo sobre a energia? A resposta é não, pelo menos no que concerne ao custo dos primeiros vários anos. Isso porque, de acordo com o citado estudo do EPEA,⁴ apenas cinco por cento dos 100 milhões de quilowatts do potencial hidrelétrico estimado das regiões já desbravadas do Brasil se encontra com cobertura presentemente. Vale dizer, ao que tudo indica será preciso que decorram muitos e muitos anos, primeiro que se venha a necessitar da energia da bacia amazônica. Nesses

3) Escritório de Pesquisa Econômica Agrícola (EPEA), *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, Energia Elétrica, Diagnóstico Preliminar*, pág. 63.

4) *Ibid.*, págs. 69, 100.

comenos, o custo total do projeto deverá ser descarregado sôbre o transporte.

CONCLUSÃO

Passaram-se em revista algumas das características essenciais do comércio inter-ALALC. Sintetizaram-se, em poucas palavras, dois modos de abordar a solução do problema do transporte que diz com esse comércio. O primeiro dêles, o desenvolvimento de linhas de navegação convém muito melhor ao problema, em termos de custos, exigências do comércio exterior e esquema de transporte vigente.

Isso, sem embargo de essa modalidade estar presentemente a braços com numerosos problemas cuja racionalização deve anteceder qualquer comércio regional eficiente, especializado e inter-regional. Discutiram-se, nesta memória, duas políticas, cujas finalidades seriam aprimorar o transporte marítimo, a saber: o estabelecimento de quotas multilaterais e transporte de cargas secas a granel para expandir a base de tráfego para as linhas de navegações, que, no entanto, não parecem ser tão eficientes quanto lhes julgam os proponentes. Há outras medidas porém que, não consideradas, seriam, acaso, úteis para regularizar a frota da ALALC e reduzir os custos unitários. Compreenderiam o confiar mais nos navios menores (cêrca de 5.000); promover o estabelecimento de empresas de navegação internacionais, cujos navios poderiam, inclusive, operar no campo do transporte nacional dos países de registro; melhorar a produtividade e reduzir os custos. É evidente que ao esquematizar uma política de transporte para a ALALC, faz-se mister levar em conta muitas variáveis. Se os estudos, aqui analisados, derem azo a que se debatam publicamente as complexas questões abrangidas pelo assunto, não terão sido escritos em vão.