



**LC/BRS/R.189**  
**Novembro de 2007**  
**Original: português**

---

**CEPAL**  
**COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**  
**Escritório no Brasil**

## **O Brasil e seus vizinhos na América do Sul**

### **Sumário executivo**

---

Sumário Executivo elaborado por Renato Baumann, Diretor do Escritório da CEPAL no Brasil, referente aos trabalhos realizados no âmbito do Convênio PNUD/CEPAL/NAE, para elaboração de estudos sobre os sistemas industriais na América Latina.

## O BRASIL E SEUS VIZINHOS NA AMÉRICA DO SUL

A história mostra que a proximidade geográfica entre países pode provocar antagonismos ou ajudar a promover aproximações econômicas negociadas. Um dos exemplos mais claros nesse sentido é o dos países da Europa Ocidental, embora em outros continentes possam ser identificadas situações semelhantes, mas não com características tão marcantes.

A experiência da América do Sul é nesse, sentido, menos intensa, seja no tocante à magnitude dos conflitos (contam-se nos dedos episódios como os da Guerra do Paraguai, Guerra do Pacífico, Guerra do Chaco, conflito Peru-Ecuador, e outros de menor expressão), seja em relação à aproximação econômica entre os países.

No que se refere à aproximação econômica entre os países da América do Sul, esse sempre foi um assunto visto pelos governantes com interesse, mas ao mesmo tempo com cautela. Talvez os primeiros movimentos concretos mais expressivos tenham ocorrido apenas na primeira metade do século XX. Ao início da década, os países centro-americanos começaram a buscar mecanismos para a complementaridade de seus mercados. No hemisfério sul, aos primeiros movimentos de um início de aproximação entre Brasil, Argentina e Chile, somou-se o interesse por parte do México de participar de eventuais concessões preferenciais, e a adesão de outros países. O resultado foi a assinatura do Tratado de Montevideu em 1960, que criou a ALALC.

Os agentes econômicos interessados nessa aproximação sempre se depararam com as barreiras das carências de infra-estrutura entre os diversos países, com as mudanças frequentes nos processos negociadores e - no caso dos brasileiros - com as dificuldades inerentes às diferenças de idiomas, entre outras.

O fato é que se na Europa o Tratado de Roma, de 1957 (que criou a Comunidade Econômica Européia) proporcionou um marco para transações econômicas que já existiam entre os agentes econômicos dos países envolvidos (o comércio externo desses países sempre foi predominantemente intra-europeu), na América Latina de um modo geral os acordos e tratados são esforços para emular as transações entre países. Decorridas algumas décadas desde as primeiras iniciativas, o volume de transações comerciais permanece relativamente limitado e os investimentos bilaterais até pelo menos o final da década de 80 do século passado estavam concentrados (ao menos no caso dos países do Cone Sul) no setor de serviços, sobretudo instituições financeiras. É preciso um esforço direcionado para se criar um ambiente propício à aproximação entre os agentes econômicos dos diversos países.

Com essa preocupação em perspectiva, o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil convidou o Escritório da CEPAL no Brasil a contribuir para a identificação do potencial de oportunidades existentes entre o Brasil e os demais países da América do Sul.

Foi acordado que esse trabalho seria feito em duas etapas. Numa primeira - cujo resultado é o que se apresenta agora - se procederá à sistematização das informações secundárias disponíveis em bases de dados, em estudos recentes já realizados e em informações coletadas através de publicações e dados divulgados através da Internet, com referência a quatro dimensões: relações comerciais, comparação de estruturas produtivas, projetos de infra-estrutura e caracterização de

agentes econômicos com investimentos em mais de um país dos países da Região. O período de análise considerado foi o compreendido entre 1990 e a última informação disponível, ao nível desejado de desagregação.

Numa etapa posterior, os resultados das tabulações apresentadas nesta oportunidade servirão eventualmente de ponto de partida para o desenho de pesquisa mais detalhada, com estudos setoriais específicos e entrevistas com empresas e autoridades dos diversos países.

Desse modo, os resultados apresentados agora são um esforço de sistematização ou leitura orientada de informações disponíveis. Assim, sua leitura deve ser cautelosa, uma vez que se trata apenas de uma primeira aproximação ao tema, a um nível razoavelmente agregado.

## **OS PRINCIPAIS RESULTADOS**

A CEPAL já chamou a atenção em diversos documentos para o desempenho notável do comércio externo dos países da América Latina e Caribe nos últimos anos, embora tenha enfatizado que essa não tem sido uma condição suficiente para estimular o crescimento da economia dos países da Região.

Para a América do Sul, as exportações tiveram em 1995-2000 uma variação de 27%, e de 91% entre 2000 e 2005. Por sua vez, as importações totais dos países sul-americanos cresceram 45% em 2000-2005. Esses dados indicam que nos últimos anos a Região em seu conjunto tornou-se mais aberta ao comércio internacional.

A economia brasileira se situa nesse cenário de forma diferenciada, e certamente os dados brasileiros explicam boa parte dessa relação regional agregada entre desempenho comercial e crescimento do produto. O peso do Brasil no valor produzido (aproximadamente a metade do valor produzido na América do Sul) é bem superior à sua participação (38%) nas exportações regionais. Longe de surpreender, esse dado reflete o grau mais baixo de abertura da economia brasileira, bem como seu potencial produtivo mais significativo e mais diversificado.

Esse diferencial de capacidade produtiva tem reflexos variados, desde a maior capacidade relativa de oferta – que tem se traduzido em tendência recorrente a gerar superávits comerciais com os países vizinhos – até o envolvimento mais intenso com atividades de pesquisa e desenvolvimento de produtos: são realizados no Brasil quase 80% do total de gastos com P&D da América do Sul.

E não há indicações claras – no período considerado - de uma convergência nas capacidades produtivas dos países da América do Sul em relação à economia brasileira. Entre 1995 e 2005 a participação da indústria de transformação brasileira no total da América do Sul variou em torno aos 60%, enquanto sua produção agrícola representou a metade da produção regional. No período 1995-2005 o setor agrícola brasileiro foi o que mais cresceu, na Região. Proporções semelhantes são encontradas em diversos setores de serviços.

Essa capacidade diferenciada tem feito com que a economia brasileira tenha peso importante nas exportações regionais de quase todos os setores, com destaque para as indústrias metal-mecânicas (inclusive automobilística).

A Região em seu conjunto tornou-se – no período considerado – mais integrada aos fluxos de comércio mundiais, com prejuízo para a importância relativa do comércio intra-regional. As exportações intra-América do Sul representavam 23% das exportações totais dos países sul-americanos no ano 2000, e apenas 18% desse total em 2005.

É interessante notar, contudo, que – se houve perda de importância das exportações intra-regionais – o inverso se observa em relação às importações. A importância relativa das importações intra-regionais aumenta de 26% em 2000 para 27% em 2005. E mais: excluído o Brasil, as importações intra-regionais cresceram 74% nesse quinquênio.

Esse duplo movimento reflete situação em que a Região passou a depender crescentemente das exportações para terceiros países para financiar suas importações de dentro da própria Região. O Brasil teve papel de destaque nessa trajetória, uma vez que aumentou suas exportações para a Região e diminuiu substancialmente suas importações: os países vizinhos exportaram cada vez mais para o exterior, e com isso puderam financiar seu déficit comercial com o Brasil. A economia brasileira foi, em 2005, a maior fornecedora regional no caso de seis nos nove parceiros sul-americanos (Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai) e o segundo nos casos do Chile, Equador e Venezuela.

Se agruparmos os países sul-americanos em 'eixos', podemos visualizar a Região como sendo composta de três grupos de países, que podemos chamar de: 'Arco Norte' (Colômbia e Venezuela), Eixo Ocidental (Peru, Chile, Bolívia e Equador) e 'Cone Sul' (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

Ao considerarmos o valor das exportações de cada país para seu grupo respectivo (exportações 'intra-sub-regionais'), vemos que entre 2000 e 2005 essas exportações no 'Arco Norte' cresceram 48%, no 'Eixo Ocidental' 136%, e no 'Cone Sul' apenas 18%. O comércio entre os países andinos exceto Colômbia e Venezuela foi, portanto, o mais dinâmico entre esses dois anos. Seria de se esperar, assim, que a estratégia brasileira contemplasse o aproveitamento dessas oportunidades surgidas nesse período de dinamismo.

Se computarmos agora o intercâmbio da economia brasileira com esses grupos de países (exportações e importações), igualmente entre os anos de 2000 e 2005, vemos que efetivamente as exportações brasileiras para o 'Arco Norte' foram as que mais cresceram, mas nos três casos houve geração expressiva de excedente comercial a favor do Brasil: a) nas relações com o 'Arco Norte' as exportações brasileiras cresceram 186%, mas as importações caíram 76%, e como resultado a posição brasileira passou de um déficit de US\$ 583 milhões em 2000 para um superavit de US\$ 3,2 bilhões em 2005; b) no comércio com o 'Eixo Ocidental' as exportações brasileiras cresceram 175% e as importações 139%, e o superávit brasileiro cresceu de US\$ 631 milhões para US\$ 2,3 bilhões; c) nas relações com os demais parceiros do Cone Sul as exportações brasileiras cresceram 52%, entre 2000 e 2005, enquanto as importações tiveram queda de 9%; como consequência, o Brasil passou de um deficit de US\$ 450 milhões para um superávit de US\$ 4,3 bilhões.

Acrescente-se que o Brasil foi em 2005 o principal mercado para as exportações intra-regionais da Argentina (44%), Bolívia (56,1%), Chile (36,1%) e Uruguai (47,5%), e segundo mercado para Paraguai (31%) e Peru (16%).

Esses números refletem uma gama considerável de fatores (preços internacionais de produtos, barreiras comerciais, insuficiência de oferta, recomposição de fluxos de comércio, variações nas paridades cambiais e outros), cuja consideração transcende os propósitos deste projeto. Eles são, contudo, indicativos de que nos últimos anos observa-se uma trajetória que tem colocado a economia brasileira numa posição diferenciada, em suas relações comerciais com as demais economias da América do Sul.

Um contexto de excedentes comerciais recorrentes e expressivos numa relação bilateral reflete uma situação de desequilíbrio, em que uma das partes absorve a produção do parceiro, enquanto suas empresas certamente encontram dificuldades para aumentar a presença de seus produtos no outro mercado. Desse modo, se a aproximação com as demais economias da Região for um objetivo consistente de médio prazo da geo-política brasileira, a cristalização de um diferencial dessa magnitude e generalizado em relação à maior parte dos países vizinhos será certamente um fator a ser levado em conta.

A análise dos resultados comerciais não se esgota na enumeração dos resultados em termos de taxas de crescimento. Há (ao menos) três outras dimensões a acrescentar.

A primeira delas está relacionada com a composição da pauta de comércio, do ponto de vista do conteúdo tecnológico dos produtos transacionados. No período 1995–2005 aumentou substancialmente o desequilíbrio em favor da participação dos produtos de alta tecnologia na pauta de exportações do Brasil. A economia brasileira é mais competitiva que as dos países vizinhos, em produtos de maior conteúdo tecnológico. Como resultado, o comércio intra-regional é mais dinâmico para o Brasil nos bens de alta e média-tecnologia do que seu comércio com países de outras regiões.

Uma segunda dimensão de análise está relacionada com o potencial de similaridade e complementariedade produtiva entre a economia brasileira e as economias dos países vizinhos, e seu reflexo, por exemplo, nas transações intra-setoriais. Outros estudos já haviam mostrado que a incidência de transações desse tipo no comércio latino-americano de um modo geral é limitada, e certamente bem inferior à encontrada, por exemplo, no continente europeu. As estimativas feitas para este projeto mostram que onde são mais expressivas (no comércio bilateral com a Argentina) essas transações não representam mais que 37% das transações bilaterais, sendo mais expressivas em oito capítulos: carnes e preparados de carne; sementes e frutos oleaginosos; borracha, inclusive sintética; plásticos em formas não-primárias; materiais e produtos químicos; manufaturas de borracha; veículos; aparelhos, equipamentos e material fotográfico.

A relevância de se contar com uma intensidade maior de transações intra-setoriais está associada a uma possível redução na sensibilidade dos fluxos de comércio às variações nas paridades cambiais, à possibilidade potencial de complementariedade de processos produtivos, e a

menores custos de ajustes em termos de capacitação da mão-de-obra eventualmente deslocada entre atividades distintas.

Por último, neste projeto foi feito um exercício que procurou estimar o que poderia ser a magnitude aproximada do potencial de comércio entre o Brasil e seus vizinhos, seja por substituição de itens atualmente importados por esses países, provenientes de outras regiões (quando o Brasil poderia em princípio suprir essa demanda), seja, em sentido inverso, o que o Brasil poderia passar a comprar dos países vizinhos, em substituição à oferta externa. Trata-se, evidentemente, de exercício preliminar, e sujeito a um enorme conjunto de considerações de todo tipo, tanto metodológicas quanto em relação à factibilidade dessas estimativas.

Em 2005 os países vizinhos do Brasil na América do Sul importaram um total de US\$ 134 bilhões, dos quais apenas US\$ 21 bilhões do Brasil. Isso dá uma idéia aproximada do potencial a ser eventualmente satisfeito por exportações brasileiras adicionais. Para uma apreciação menos genérica foram identificados os produtos com valores iguais a, pelo menos, 1% do valor importado pelos demais nove países da Região. Deduzidos os valores que o Brasil já exporta para esses países, restam aproximadamente US\$ 19 bilhões, que comporiam o mercado potencial.

O mesmo exercício repetido para as importações brasileiras que poderiam ser supridas pelos países da Região indicou um potencial de comércio de aproximadamente US\$ 20 bilhões.

Esses números – que devem ser considerados com extrema cautela – são apenas indicativos de que existe uma gama expressiva de possibilidades a serem exploradas, para intensificar as relações comerciais entre o Brasil e seus vizinhos. A possibilidade de ampliar as vendas brasileiras num contexto de excedente comercial crescente, a capacidade efetiva de oferta por parte dos parceiros, para satisfazer a demanda adicional brasileira, as condições objetivas de acesso aos mercados e outras condicionantes são temas que deveriam merecer atenção numa etapa posterior, em análise mais detalhada.

De qualquer forma, a materialização de fluxos adicionais de comércio dependerá da atuação dos agentes económicos em atuação na Região. Para os propósitos deste projeto, dois conjuntos de considerações a respeito das empresas existentes são relevantes. Foi considerado necessário mapear – por causa da sua reconhecida importância no processo produtivo e no comércio externo brasileiro – a presença das empresas de capital estrangeiro, assim como – dado o aumento recente dos fluxos de investimento direto entre países da Região – identificar as empresas e os setores onde esses investimentos têm ocorrido com mais intensidade.

A América Latina, em seu conjunto, tem sido destino para uma quantidade sem precedente histórico de investimento direto externo (IDE). Seu ponto de máximo teve lugar na segunda metade da década de 90 do século passado, quando os fluxos foram fortemente influenciados pelos programas de privatização de empresas públicas. Uma característica importante é a relativa concentração desses novos fluxos em setores produtores de bens não-transáveis, como os serviços, o que tem gerado preocupação com a geração líquida de divisas, assim como com a depreciação da taxa de câmbio real.

A economia brasileira não é exceção a essa regra geral, embora a indústria de transformação tenha recebido uma proporção de investimentos (29%) superior à sua participação no PIB (23%).

Os fluxos de IDE destinados à América do Sul são predominantemente europeus. Mais recentemente observam-se diversos exemplos de aquisição de empresas de um país por empresas de outros países da Região, assim como uma presença crescente de capitais provenientes da China e da Índia.

As empresas transnacionais que operam na América Latina somavam 133 empresas em 2005, equivalendo a 1/3 das maiores empresas da Região. O Brasil concentra 57% dessas empresas, seguido da Argentina, com 18%, e do Chile, com 10%. A maioria delas dedica-se à indústria manufatureira (47%), e ao setor de serviços (34%).

As transnacionais que operam no Brasil e em pelo menos um outro país da América do Sul estão concentradas nos setores de telecomunicações, petróleo e gás, automóveis, aço, agro-indústria, comércio, petroquímica, química, máquinas agrícolas, alimentos, bebidas e cerveja. Até que ponto cada um desses setores contribui para intensificar o processo de integração regional, e em que medida as políticas de governo têm capacidade de influenciar os fluxos de comércio realizados pelas subsidiárias dessas empresas são temas para investigação posterior.

A participação de investidores sul-americanos no fluxo de IDE para a América do Sul ainda é muito pequena, mas aumentaram bastante os fluxos de IDE da América do Sul em países de fora da Região a partir de 2004, com grande destaque para a participação do Brasil, seguido de Chile, Argentina, Colômbia e Venezuela.

Para o Brasil, como receptor, o IDE de origem intra-regional é pouco representativo, apenas 1,5% do total. Os principais investidores têm sido Argentina, Chile e Uruguai. O IDE intra-regional tem sido mais expressivo na Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai e Peru.

**De todo modo, algumas empresas brasileiras têm estado ativas na aquisição de outras empresas, nos países vizinhos. Os setores em que essas aquisições trans-fronteiras por parte de empresas brasileiras têm se destacado são cimento, serviços financeiros, aço, hidrocarbonetos, alimentos, autopeças, linhas aéreas, gás, têxteis e calçados.**

É reduzido o investimento brasileiro destinado aos vizinhos sul-americanos, mas do ponto de vista de alguns países receptores esse investimento já começa a ser significativo. Em termos absolutos o Brasil investe mais nos países da Região do que recebe investimentos provenientes deles.

Em resumo, portanto, a análise sob a ótica dos agentes econômicos e sua interação indica um potencial de complementaridade a médio prazo superior ao que é sugerido pela simples análise dos fluxos de comércio.

Parte das limitações para a aproximação das economias sul-americanas está relacionada às barreiras impostas pelas carências de infra-estrutura. Em que pese a riqueza da Região em termos de dotação natural de petróleo (20% das reservas mundiais), gás, água (46% da água doce do

planeta; 14% no Brasil), potencial agrícola e recursos minerais, as condições ainda precárias de inter-ligação física, as limitações em termos de oferta energética, a qualidade das comunicações trans-fronteiras e a própria debilidade das redes de transporte aéreo e terrestre fazem com que a questão da infra-estrutura assuma um papel central em qualquer estratégia de promoção da integração regional.

Neste projeto se procedeu a um mapeamento das informações disponíveis sobre os grandes projetos relacionados com energia, transporte e comunicações. Boa parte desses projetos de maior expressão – sobretudo os de transporte - está relacionada com a Iniciativa IIRSA.

O abastecimento de gás, petróleo e eletricidade, é hoje uma das principais motivações para o avanço da integração física entre as economias sul-americanas. No tocante ao gás destacam-se os projetos do chamado Anel Energético do Sul, a proposta do Gasoduto do Sul e o Gasoduto Transguajiro-Trasandino-Transcaribenho, todos envolvendo a participação de empresas estatais dos países interessados.

Há diversas iniciativas visando a expansão das reservas de petróleo, gás e a produção de biocombustíveis, e resta pouca dúvida sobre o papel a ser desempenhado pela economia brasileira nesse processo. Merecem destaque a magnitude dos investimentos previstos pela Petrobrás para a exploração e produção de petróleo e gás natural, assim como o acordo firmado por essa empresa e os esforços desenvolvidos pelo Brasil para a produção e o desenvolvimento de mercados nacional e internacional de biocombustíveis.

Dentre os projetos de transporte destacam-se os corredores bi-oceânicos, ferramenta importante para a promoção da integração assim como – da perspectiva brasileira - facilitadores do acesso a terceiros mercados, através de rotas alternativas pelo Oceano Pacífico.

Além desses projetos de âmbito regional ou sub-regional existem diversas iniciativas nacionais em alguns países, que foram identificadas a partir de pesquisa na Internet. Nesse conjunto merecem destaque, na área das comunicações via satélite, os programas do Brasil e da Venezuela em colaboração com a China, em transporte ferroviário os programas de expansão e modernização das ferrovias nacionais na Argentina e na Venezuela, os múltiplos projetos para a geração de energia elétrica em diversos países e os programas de expansão dos metrô de Santiago do Chile e de Caracas, na Venezuela.

Essa listagem genérica é diversificada o bastante para sugerir a existência de oportunidades variadas de negócios na Região para empresas brasileiras, atuando isoladamente ou em conjunto com parceiros de países vizinhos.

## **CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Não é ocioso repetir que o material preparado para o presente projeto tem um caráter intencionalmente genérico e descritivo. O projeto foi concebido de modo a se obterem indicações gerais que permitissem a identificação de áreas que merecem esforço específico de análise mais detalhada a futuro.



A esse nível de avaliação fica claro que a aproximação sustentada da economia brasileira com as economias dos países vizinhos certamente demandará esforço orientado para superar não apenas barreiras comerciais. As limitações impostas pelas carências de infra-estrutura são importantes, do mesmo modo que parece uma condição básica a promoção de maior complementaridade de processos produtivos. A modificação desse contexto não pode ser conseguida com base em decisões unilaterais, ou apenas com negociações entre governos.

Sem prejuízo das relações com terceiros países, a aproximação sustentada com os países vizinhos demanda ações de médio e longo prazos, e a sinalização via preços de mercado que induzam ações dos agentes econômicos nas direções adequadas. O desenho de projetos conjuntos mais bem definidos e com objetivos compartilhados de complementaridade, visando uma inserção internacional conjunta com benefícios compartilhados (um “jogo de soma positiva”) parece ser a alternativa desejável. A definição de um conjunto de iniciativas desse tipo demanda, contudo, conhecimento factual a um nível bem mais específico sobre as áreas envolvidas e os agentes participantes, o que transcende as possibilidades do presente projeto.

Nossa expectativa é de que a apresentação sistematizada das informações disponíveis como a feita aqui seja uma contribuição para identificar essas áreas que merecem esforço adicional.