

Autonomia Administrativa, Reformas Institucionais e Investimento Estrangeiro: O Caso do Canal do Panamá (1977-2007)

Fernando Seabra e Samuel Teles Melo³⁰

Resumo

A ampliação do Canal do Panamá marca uma nova fase para as relações comerciais internacionais. Diante do aumento do volume do comércio internacional e maior capacidade dos navios comerciais, o canal passa a apresentar limitações físicas. Por meio de uma análise comparativa entre as fases de administração do canal, este estudo discute o papel que a autonomia da gestão do canal, através da agência do governo panamenho, representa para a consolidação do canal como ligação do comércio leste-oeste e polo de desenvolvimento regional na América Central. Como resultado destas reformas institucionais, de caráter político e econômico, demonstra-se que a economia panamenha, em especial a Zona do Canal, experimentou um significativo aumento de fluxos de investimentos estrangeiros dirigidos para a revitalização do sistema portuário e para a consolidação dos arranjos produtivos de promoção à exportação no entorno da Zona do Canal.

Palavras-chaves: Ampliação do Canal do Panamá, Reformas Institucionais, Investimento Direto Externo.

1. Introdução

A navegação comercial representa mais de 80% do movimento total de cargas no comércio internacional (Unctad 2011). Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de integração comercial entre as nações – sejam estas distantes ou vizinhas – depende fundamentalmente da capacidade e da eficiência do sistema marítimo de transporte. Nesse contexto, o Canal do Panamá tem representado uma alternativa de rota de transporte com significativos impactos de redução de custos e tempo na viabilização de fluxos comerciais via transporte marítimo entre o Oceano Pacífico e o Caribe, e, logo, o Oceano Atlântico.³¹

A liberalização comercial, principalmente redução de barreiras tarifárias, e a internacionalização de empresas através de estratégias de verticalização produtiva têm resultado, nas últimas duas décadas, em um aumento significativo das trocas comerciais em

âmbito global – ainda mais rápido do que o próprio crescimento econômico. De modo compatível com esta onda liberalizante em termos comerciais, o sistema de transporte comercial tem experimentado mudanças que buscam ajustá-lo a esta pressão por ganhos de eficiência e competitividade. Dentre estas inovações estão, por exemplo, o aumento do tamanho dos navios e a tendência de aumentar a contêinerização de cargas (Rodríguez e Notteboom 2008). Tais medidas estão alinhadas com a expansão dos fluxos comerciais via Canal do Panamá, e também sua duplicação, na medida em que o canal permite a obtenção de ganhos de economia de escala e redução de custos de transporte, sobretudo fretes.³²

No âmbito das Relações Internacionais, o canal não representa apenas um ponto de transações comerciais ou de encurtamento de distância das rotas de navegação. O canal é consequência da própria construção da República do Panamá. Com o controle norte-americano, o canal foi utilizado durante a Primeira Guerra Mundial como base estratégica para os EUA e aliados. Com o final da guerra, sua capacidade estratégica foi reduzida e a importância comercial do canal se solidificou (Mann 2011, Maurer e Yu 2011).

No âmbito comercial, o canal potencializa a integração regional das Américas, sobretudo entre a Costa Oeste e Costa Leste da

30. Fernando Seabra, Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais/ Universidade Federal de Santa Catarina, e Samuel Teles de Melo, Mestrando em Relações Internacionais/ Universidade Federal de Santa Catarina.

31. Ver Knowles (2006) para melhor aprofundamento da análise do colapso da relação tempo-espaco nos sistemas de transporte.

32. Ver Krugman (1993).



América do Sul e maior aproximação da América do Sul com a América Central e a América do Norte. Esse aspecto é de extrema relevância na medida em que tanto os países da América do Norte quanto os da América do Sul empreenderam esforços de integração comercial a partir da década de 1990 por meio da criação do Nafta e do Mercosul,³³ respectivamente.

No ambiente institucional, Keohane (1984) enfatiza o papel da redução das incertezas dentro da abordagem funcionalista das relações internacionais. As instituições internacionais têm a função deliberativa e induzem uma descentralização coordenada. Como Keohane (1984) mostra, o processo de cooperação é realizado para a obtenção de benefícios mútuos por meio de concessões de curto prazo para benefícios de longo prazo. Os interesses são ajustados de acordo com uma área específica (issue area) como meio de redução das incertezas.

No mesmo sentido, North (1991) utiliza a abordagem funcionalista para argumentar que as instituições geram incentivos na medida em que os indivíduos, ao perseguirem seus interesses específicos, estão limitados por informações assimétricas. A assimetria de informação gera aumento dos custos de transação na medida em que as relações comerciais se tornam mais complexas. As instituições, portanto, guiam para a diminuição dos custos de transação por meio da minimização das incertezas e na promoção do crescimento econômico.

Assim, da abordagem funcionalista de Keohane e North, identifica-se o papel fundamental desempenhado pelas instituições para a redução das incertezas e dos custos de transação. A reforma institucional adotada pelo setor portuário e marítimo panamenho ao longo do período de transição, primeiro, está em linha com o mainstream liberal no contexto político e econômico internacional, e, segundo, produz um ambiente favorável ao investimento, com marco legal e regulatório favorável ao capital privado, seja este panamenho ou transnacional.

Neste sentido, pode-se argumentar que a mudança do controle administrativo sobre a região do canal, a partir de 1979, foi decisiva para que o projeto de duplicação do canal fosse concebido com êxito. Os ganhos de autonomia, flexibilidade e foco de interesses além daqueles relacionados ao comércio costa-costa dos EUA permitiram a viabilização do projeto de ampliação do canal. De fato, a ACP (Autoridad del Canal de Panamá) aprovou em 2006 o projeto de duplicação do canal,³⁴ por meio da construção de novas eclusas com maior comprimento, largura e profundidade, capazes

de receber navios Post-Panamax (ACP 2012).

Assim, o objetivo deste artigo é analisar os períodos de transição e da nova gestão panamenha sobre o canal e o papel das reformas institucionais adotadas pelo setor portuário panamenho desde a mudança na administração do canal. De modo mais específico, busca-se avaliar a influência dos ganhos de autonomia política e administrativa sobre a região do Canal do Panamá em termos de desempenho comercial, atração de investimentos e consolidação do canal como meio de integração leste-oeste.

O artigo está dividido em duas seções principais. Na primeira aborda-se a evolução histórica da Zona do Canal, incluindo o período de transição administrativa 1979-1999 e o início dos investimentos estrangeiros a partir da década de 1990. Na segunda seção apresenta-se a análise a partir dos anos 2000, representando o fim da Zona Canal e total controle dos panamenhos sobre a administração do canal.

2. Evolução Histórica da Situação Geopolítica institucional e comercial da Zona do Canal

Inaugurado em 1914, o Canal serve um como ponto relevante para fluxo de mercadorias entre o Oceano Pacífico e Atlântico. Os EUA foram os maiores beneficiados com a utilização do canal no início do século XX por meio do escoamento de madeira (para material de construção e papel) e petróleo da Costa Oeste para a região do Golfo do México e Costa Leste dos EUA. Além disso, o Chile e o Japão tiveram grandes benefícios. No caso do Chile houve grande incremento da exportação de bens intensivos em recursos naturais; e para o Japão, o canal teve impacto significativo na redução de custos de exportação de manufaturados para a costa leste dos EUA (Maurer e Yu 2011).

Durante a fase inicial do canal (1914 a 1977), o ápice de importância ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial. Nos anos de guerra, os EUA tiveram total controle do canal através da configuração político-administrativa chamada de Zona do Canal.³⁵ Com o fim da guerra, o valor estratégico e econômico da propriedade norte-americana sobre o canal reduziu. Maurer; Yu (2011) lista três principais fatores para a queda gradual da importância do canal para os EUA ao longo das três décadas pós-2ª Guerra: (I) a industrialização do oeste norte-americano e a expansão das ferrovias e rodovias interestaduais nos EUA, proporcionando maior integração da matriz de transporte do país a partir da década de 1970; (II) a redução dos custos de transporte em escala mundial decorrente de inovações tecnológicas; (III) o aumento das tarifas do canal a partir da década de 1970.

Com a perda de interesse norte-americano sobre o canal, surge a oportunidade para as autoridades panamenhas ampliarem seu controle e promover mudanças na direção de ganhos de produtividade e aumento de movimentação. É

34. Além da aprovação da ACP, em 2006 foi realizado um referendo nacional em que 76% dos participantes aprovaram a ampliação do canal (MANN, 2011).

35. A Zona do Canal, com 1.430 km² abrangendo toda a extensão do canal, foi criada em 1903 e esteve sob controle dos EUA entre 1903 e 1979. Com o Tratado Torrijos-Carter assinado em 1977, a zona do canal estava sob administração da Panama Canal Commission entre 1979 e 1999, sendo extinta a partir de 2000 (ACP 2012).



importante notar que os EUA, como proprietários da Zona do Canal, incorriam em grandes custos devido aos constantes repasses financeiros ao Panamá e decorrente de uma administração ineficiente e não lucrativa.³⁶

Com a assinatura do Tratado Torrijos-Carter em 1977, a Zona do Canal passou a ser administrada por uma comissão mista (norte-americana e panamenha) em um período de transição de 20 anos (1979-1999), até ser extinta ao final da vigência do tratado. Nesse período, o setor marítimo e portuário do Panamá passou a ganhar autonomia de gestão por conta tanto da saída dos EUA do controle do canal e como pelo próprio distanciamento do governo panamenho – induzido pelos norte-americanos – na administração do canal.³⁷ Como consequência disso foram criadas, a partir dos anos 1990, a Autoridad del Canal de Panamá (ACP) e a Autoridad Marítima de Panamá (AMP), como agências autônomas responsáveis pela gestão do setor portuário panamenho.

Nesse sentido, Maurer e Yu (2011) resumem a participação dos EUA nesse processo:

Rather than act as an imperial power, the United States now implicitly guarantees Panamanian security through the Neutrality Treaty and economic prosperity through Panama's use of the dollar and the recently U.S.-Panama Free Trade Agreement. In return, Panama adheres to the norms of democratic rule and professional management of the canal – which also happen to be in the country's own best interest (Maurer e Yu 2011, p. 332).

Ou seja, as mudanças institucionais se adequaram aos interesses de ambos os países, tanto por meio da garantia de livre trânsito no canal como pela autonomia adquirida pelos panamenhos.

36. Neste período, o quadro administrativo do canal era composto por militares de carreira dos EUA que se demonstraram ao longo do tempo como ineficientes do ponto de vista comercial na geração de lucro e na diminuição de custos operacionais do canal (Maurer e Yu 2011).

37. Com o tratado Torrijos-Carter, o governo norte-americano queria garantir que o governo panamenho não interferisse diretamente no canal e como consequência houve a criação das agências autônomas ACP e AMP. Após a retirada de Noruega, o governo panamenho aprovou uma emenda constitucional em 1994 que dificultava a interferência do governo sobre a administração do canal, ou seja, efetivação da separação do governo com a administração do canal (Mann 2011).

38. O tratado assegura que o Panamá não negará a passagem de embarcações baseado em inclinação política ou envolvimento em conflitos (Artigos I e II); e após o período de transição, o Panamá será o único responsável pela defesa do canal (Artigo V) (ACP 2012, retirado do texto original do tratado).

39. Ver Rodrigue e Notteboom (2008) estudo sobre a evolução dos navios porta-contêineres e do processo de containerização de cargas.

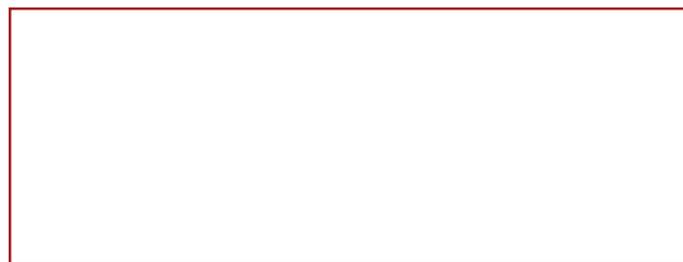
Além disso, e em consonância com as mudanças de tons liberais em âmbito internacional, o setor portuário local passou por um processo de privatização com significativa participação de grandes grupos estrangeiros no período a partir da década de 1990. Esse período está descrito em mais detalhes na seção seguinte.

2.1. Período de Transição 1979-1999

Com a assinatura do Tratado Torrijos-Carter, a Zona do Canal se extinguiu em 31 de dezembro 1999, data em que a ACP passou a ter total autonomia na gestão do canal. Neste período de 20 anos esteve em vigência também o Tratado de Neutralidade (assinado em conjunto com Torrijos-Carter)³⁸, o qual garantia a total neutralidade na utilização do canal. Isto é, o Panamá não deveria impedir qualquer nação de realizar trânsito comercial no canal. Caso houvesse qualquer ameaça no rompimento da neutralidade, os EUA poderiam intervir militarmente para restaurar o livre trânsito no canal (Mann 2011, 189, ACP 2012).

Este mesmo período de transição é também marcado pela entrada em circulação dos navios porta-contêineres de terceira geração, chamados de Panamax, cujas dimensões se adequavam as especificações das eclusas do canal quanto ao comprimento, largura e profundidade (Rodrigue e Notteboom 2008). Tal mudança tecnológica foi determinante para a intensificação do comércio em âmbito internacional assim como no canal. A Figura 1 ilustra a evolução do comércio internacional a partir da década de 1970, indicando o rápido crescimento do volume transportado nos últimos 30 anos.

Figura 1. Comércio Internacional – em Trilhões de US\$



Fonte: WTO – World Trade – Time Series, elaboração própria

Apesar das mudanças institucionais em curso no período de transição, a expansão comercial, em especial em relação aos mercados asiáticos, cresce mais rapidamente do que a capacidade do canal, o que se constitui como um fator limitante para a ampliação da integração comercial oeste-leste. Esse cenário acentuou-se a partir da década de 1990 com a entrada em circulação da quarta e quinta gerações de navios porta-contêineres, cujas dimensões ultrapassavam as especificações do canal (os chamados navios Post-Panamax).³⁹

Em relação ao setor portuário panamenho, Llácer (2005a e 2005b) argumenta que a década de 1990 foi um período crucial



para o país na medida em que reformas liberais foram implementadas encorajando o investimento privado externo. De fato, essa década foi essencial na mudança de paradigma regulatório, com o início do processo de privatização (em 1992) e a inauguração do primeiro terminal de contêineres privado⁴⁰ na cidade de Colón (em 1995).

Do ponto de vista de política externa e relações internacionais, este período de transição do Canal do Panamá é consistente com a hegemonia das reformas liberais dos anos 1990 e evidencia a unificação dos policymakers com o interesse de indivíduos ou grupos de interesses específicos que se alinham com os ideais liberais de preferências domésticas (Mann 2011).

Pelo lado dos EUA, Mann (2011) argumenta que o governo Bush adota uma posição mais econômica do que política, apoiando a desestatização e a ampliação do canal, principalmente para facilitar o comércio e para aumentar as oportunidades de investimentos para grupos domésticos e transnacionais.

2.1.1 Reestruturação e Investimentos Externos: o subperíodo 1992-1999

A partir das mudanças institucionais na Zona do Canal – que era ainda administrada por comissão mista composta por autoridades norte-americanas e panamenhas (mas com presidência das primeiras) – inicia-se no início da década de 1990 uma fase caracterizada pela ampliação dos investimentos no setor portuário panamenho. Destaca-se o grande interesse de grupos asiáticos e norte-americanos na utilização dos portos do país como centros logísticos de distribuição e de transbordo de cargas.

Em 1992, inicia-se o processo de privatização com início da construção do Manzanillo International Terminal (MIT) e três anos depois com a construção do Colón Container Terminal (CCT), localizados na cidade de Colón, na entrada do Oceano Atlântico do canal. Esses grandes investimentos sinalizaram o ambiente positivo diante da gestão eficiente panamenha, voltada para o aumento de trânsito de navios e maximização de receitas do canal. A tabela a seguir sintetiza os principais investimentos de grande porte realizados nesse período.

Tabela 1. Investimentos Setor Portuário do Panamá

Ano de abertura	Porto	Localização	Grupo Investidor	País de Origem
1995	MIT	Atlântico	SSA Marine – Carrix Company	EUA
1997	Balboa	Pacífico	HutchisonWhampoa Limited	China
1997	Cristóbal	Atlântico	Hutchison Whampoa Limited	China
1997	Colón	Atlântico	Evergreen Group	China

Fonte: ACP e Terminais Portuários, elaboração própria

Devido ao grande fluxo com a Costa Leste dos EUA, a limitação dos navios Post-Panamax na utilização do canal e a proximidade com a Zona de Livre Comércio de Colón,⁴¹ os principais investimentos consolidaram-se nos portos localizados na entrada caribenha do canal. Os portos de Balboa e Cristóbal são administrados pela Panama Ports Company (PPC), uma subsidiária do grupo chinês Hutchison. Já o Manzanillo International Terminal (MIT) é um terminal especializado em contêineres que se localiza ao lado da Zona Livre de Colón, de capital dos EUA. Por fim, o Porto de Colón é resultado de investimentos do grupo Evergreen, de origem chinesa, que tuam em âmbito mundial na administração de terminais portuários e no transporte de contêineres.⁴²

Esse significativo influxo de capitais estrangeiros para a Zona do Canal na segunda metade dos anos 1990 indica o efeito positivo da decisão dos EUA de afastar-se gradualmente da administração do canal. Esta fase permite o início da reestruturação da infraestrutura produtiva do Canal do Panamá como alternativa logística compatível com a expansão comercial entre os oceanos Atlântico e Pacífico.

2.2. Anos 2000 – Autonomia Panamenha

Como estabelecido pelo Tratado Torrijos-Carter, as autoridades panamenhas reconquistaram a autonomia na gestão da Zona do Canal a partir de janeiro de 2000. Deve-se notar que nestes 20 anos que antecederam a autonomia panamenha, houve também a vigência do Tratado de Neutralidade, que garantia a total neutralidade política na utilização do canal; isto é, o Panamá não poderia impedir qualquer nação de realizar trânsito de mercadorias pelo canal.

A autonomia panamenha tem sido marcada por uma ação comercial e de atração de investimentos na direção da ampliação do canal. A ênfase de gestão é especialmente no segmento de navios porta-contêineres. Com as reformas nas tabelas de tarifas do canal, os navios conteneiros passaram a ser cobrados por unidade de contêiner de cada navio e não por peso total da embarcação. Com isso, a participação das receitas decorrentes dos navios conteneiros tem superado aquelas das demais classes de navios. Além disso, o aumento do fluxo comercial na Zona de Livre Comércio de Colón proporcionou a intensificação do trânsito destes navios. A Figura 2 ilustra a comparação entre a arrecadação

40. O MIT (Manzanillo International Terminal) foi inaugurado em 1995 com investimento do grupo norte-americano SSA Marine. O terminal tem como objetivo ligar diretamente com a Zona de Livre Comércio de Colón (a segunda maior do mundo) (MIT 2012).

41. A Zona de Livre Comércio de Colón se constitui como a maior zona de livre comércio do ocidente e segunda maior do mundo, atrás somente da zona de livre comércio de Hong Kong. Em Colón há uma grande variedade de produtos transacionados, desde têxteis, brinquedos a produtos eletrônicos de última geração. Ver detalhes em <http://www.zolicol.gob.pa>.

42. Segundo dados da Cepal (2010), dentre os cinco portos que mais movimentaram cargas containerizadas na América Latina em 2010, os dois primeiros estão localizados no Panamá: Colón e Balboa, seguidos por Santos no Brasil, Kingston na Jamaica e Buenos Aires na Argentina.

do canal (como proxy da movimentação de navios pelo canal) e do total do comércio internacional nas últimas cinco décadas.

Figura 1. Comparação entre o Comércio Internacional e o Trânsito no Canal do Panamá

Fonte: WTO (2012) e ACP (2012), elaboração própria

Os dados de comércio internacional e da arrecadação do canal ilustram que o crescimento do comércio internacional a partir da década de 1990 foi acompanhado pelo aumento de trânsito no canal. Os resultados ficam mais evidentes a partir dos anos 2000, quando o fluxo no canal aumentou significativamente, resultado alinhado com os grandes investimentos realizados a partir da segunda metade da década de 1990.

Maurer e Yu (2011) mostram que no ano de 2000 as operações do canal contribuíram com US\$ 167 milhões para o tesouro; já em 2008 com US\$ 701 milhões, representando 7,2% do total de receitas do tesouro panamenho. Ou seja, observa-se que a mudança na estrutura de tarifas resultou em grande ganho de arrecadação da ACP e, por consequência, para as reservas do país.

No que tange aos EUA, Mann (2011) destaca que o governo George W. Bush (2001–2009) promoveu grande apoio político ao projeto de ampliação do canal por meio de investimentos do setor público e geração de um ambiente favorável aos investimentos privados, tanto do próprio EUA como internacional (principalmente, China e Japão). Isso demonstra que a política externa norte-americana esteve fortemente influenciada por interesses especiais de certos grupos domésticos e multinacionais. Por exemplo, grandes empresas de varejo dependem da importação de bens de baixo e médio valor agregado originários principalmente da Ásia. Portanto, a ampliação do canal poderia beneficiar tais empresas por meio da redução do tempo de trânsito e do custo final do frete. O interesse político norte-americano está relacionado, pois, aos

ganhos de eficiência e competitividade decorrentes da ampliação do canal.⁴³

Do ponto de vista dos principais investimentos recentes associados à ampliação do canal, destacam-se, primeiramente – em termos cronológicos – a expansão do terminal MIT em Colón. Também é importante a relação com a Zona de Livre Comércio de Colón, que se fortalece com a construção de um terminal de contêineres de grande porte (Panama Colon Container Port – PCCP). Essas duas obras seguem o cronograma da duplicação do canal, com término previsto para final de 2014.

Os investimentos não ficam limitados somente ao setor portuário, visto que incluem uma grande variedade de serviços ligados ao setor financeiro, legal e de seguros. De acordo com dados da ITC – Trade Map (2012), o setor de serviços tem recebido o maior volume de Investimento Direto Externo (IDE) no país. Em 2009, o setor financeiro recebeu 32% do total investido no país, seguidos pelos serviços de atacado e varejo com 20%, transporte e comunicações com 16%, eletricidade e água com 12%, serviços administrativos com 9% e construção civil com 7%. Esses dados são particularmente importantes na medida em que o Panamá tem se transformado em um centro de transbordo de cargas, sobretudo devido ao canal e a Zona de Livre Comércio de Colón. Neste sentido, as principais linhas de navegação internacional têm concentrado suas atividades no país e gerado um efeito de transbordamento no setor de serviços do país. Os investimentos decorrentes da expansão do canal não se limitam ao Panamá. Os demais países do Caribe, como Jamaica, República Dominicana e Bahamas também dispõem de projetos de expansão no setor portuário (ACP 2012 e Autoridades Portuárias).

Nos EUA, os principais projetos se localizam nos portos do Golfo do México e na Costa Leste do país. Diante disso, a ACP tem firmado acordos de parcerias com essas regiões para fortalecer seus laços e ampliar a cooperação. Na região do golfo, o porto de Houston espera receber parte do fluxo de cargas com a ampliação do canal. Na Costa Leste, portos como Miami, Baltimore, Philadelphia, New York e Boston esperam aumentar os serviços de navegação e estão investindo em obras de infraestrutura para atender os navios de maior porte (Edmonds 2012).

É importante, por fim, caracterizar os investimentos diretamente associados com a ampliação do canal. Atualmente, o Canal do Panamá movimenta 5% do comércio internacional marítimo e 12% do comércio marítimo dos EUA. Além disso, a solução logística do Canal é vital para a ligação comercial entre a Ásia e o mercado da costa leste dos EUA: cerca de 30% das exportações asiáticas para os EUA tem como destino os portos da Costa Leste americana, utilizando o Canal do Panamá (Rodrigue 2010). De fato, a ampliação do Canal, e o conseqüente aumento do fluxo comercial entre Ásia e costa leste dos EUA, representa uma

43. "The deeper, wider canal will allow A.P.Moeller-MaerskA/S, China Ocean Shipping Group Co. and other lines to ship more cargo directly to New York and Boston instead of unloading it on the West Coast for trains and trucks to finish the journey east. That could save exporters 30 percent" (Mann 2011).



alternativa competitiva à solução intermodal que inclui o modal marítimo desde a Ásia até a costa oeste e a ligação terrestre (rodoviária e/ou ferroviária) entre costa oeste e leste (idem 2010).⁴⁴

A estrutura física atual do canal, que atualmente tem capacidade para movimentar navios de até 4.400 TEUs,⁴⁵ restringe as possibilidades de expansão de linhas de navegação que usam o canal. Segundo Maurer e Yu (2011), 35% da frota mundial de navios de longo curso é representada por embarcações que excedem em tamanho e/ou calado à capacidade das eclusas do Canal do Panamá.

Neste sentido, e considerando a forte tendência de aumento do tamanho médio dos navios, situa-se o projeto de ampliação do Canal do Panamá, o qual prevê a abertura das novas eclusas no segundo semestre de 2014. A obra de ampliação tem efeitos distintos sobre navios com cargas diferentes. Em termos de navios de contêineres, o novo Canal irá triplicar a capacidade uma vez que permitirá a passagem de navios Post-Panamax (12.000TEUs) contra os atuais Panamax (4.000TEUs). Já para navios graneleiros – que exigem maior calado – a capacidade movimentada deve duplicar (Rodríguez 2010).

3. Considerações Finais

Pode-se concluir que as principais mudanças ocorridas no âmbito do Canal do Panamá – principalmente a flexibilização da administração a partir do retorno do controle para o governo panamenho e a decisão de ampliação da capacidade do canal – estão alinhadas com o paradigma mais liberal de gestão portuária e com a própria expansão econômica e do comércio ligando países desenvolvidos (Atlântico Norte) e mercados emergentes (principalmente, Leste da Ásia).

Diante disso, destaca-se a importância do comércio Norte-Sul e da linha Pacífico (em substituição ao comércio e transporte Norte-Norte via Atlântico) na medida em que os esforços de cooperação entre os países do eixo Sul-Sul têm resultado no estímulo ao comércio, como salienta Lima (2005) em referência ao aumento de complementaridade econômica dos países emergentes.

Cervo (2008 e 2010) e Pecequillo (2008) argumentam que a ascensão dos mercados emergentes no cenário internacional, tem provocado mudanças nas relações de política externa com os países desenvolvidos. Neste sentido, a liberalização comercial, os esforços de integração comercial via formação de blocos regionais e a própria complementariedade econômica entre nações não desenvolvidas podem resultar em uma maior aproximação também entre as nações emergentes – com um papel relevante a ser desempenhado pelo Canal do Panamá duplicado, viabilizando, por exemplo, um comércio mais eficiente entre a porção norte do Brasil e o leste asiático.

Como salienta Barnett e Duvall (2010), o exercício do poder assume diversas formas, dentre elas pode ser compulsório (controle direto de um ator sobre outro) e institucional (atores controlando de forma distante). No caso panamenho, a reforma institucional empreendida na Zona do Canal permitiu aos EUA ceder seu poder compulsório sobre a região e passar a exercê-lo de forma indireta, como nos termos dos tratados de devolução da área do canal.

Conforme argumenta Moravcsik (1997), a agenda de cooperação entre os Estados depende diretamente da natureza dos padrões de preferência; ou seja, eles estão limitados pelas preferências de outros Estados devido à interdependência política gerada pela busca de interesses nacionais distintos. Neste sentido, os interesses panamenhos e norte-americanos alinham-se diante da inviabilidade financeira na administração norte-americana do canal e na oportunidade dos panamenhos em explorar de modo mais eficiente o canal.

Do ponto de vista de mercado, a ampliação do Canal do Panamá é uma consequência do aumento da demanda internacional de navegação e do aumento do tamanho dos navios. Além disso, como observado acima, a ampliação é também resultado de uma conjuntura internacional favorável desde final dos anos 1990 até a crise financeira global (2008) – com abundância de recursos internacionais e melhoria geral das condições de atração de investimentos nos países em desenvolvimento – que proporciona investimentos privados em todo sistema portuário panamenho, aumentando capacidade e produtividade operacional e atribuindo à região novas perspectivas de integração aos fluxos mundiais de comércio.

Quanto aos períodos distintos na trajetória da reconquista da autonomia pelo Canal do Panamá, pode-se ressaltar que a transição, ocorrida entre 1979-1999, foi marcada pela mudança institucional através da criação de agências autônomas para a administração do canal e do setor portuário de seu entorno. Em decorrência, investimentos significativos foram atraídos para a área de infraestrutura portuária, por meio da construção de dois terminais de contêineres (MIT e Colón) e a revitalização de outros dois (Balboa e Cristóbal), ambos realizados pelo setor privado (em especial, de empresas chinesas e norte-americanas).

44. Esta competição será estimulada caso os portos da Costa Leste completem os investimentos de infraestrutura em andamento, como demonstrados por Edmonds (2012).

45. Os navios tipo Panamax possuem capacidade para 4.400 TEUs, enquanto que para os navios tipo Post-Panamax possuem capacidade entre 12.600 TEUs e 14.500 TEUs. A ampliação do canal visa atender os navios tipo Post-Panamax. TEU –Twenty-foot Equivalent Unit – (Unidade de/ou equivalente a vinte pés de comprimento) – Medida relativa a um contêiner de vinte pés cúbicos e que serve, também, para designar a capacidade dos navios para transporte de contêineres.



O período pós-2000, de total autonomia da ACP sobre de gestão da Zona do Canal, é caracterizado pela consolidação dos investimentos na ampliação do canal e modernização dos portos na área de seu entorno e pelas reformas no sistema de cobrança de tarifas, com foco no aumento de arrecadação dos navios porta-contêineres. Deste modo, a ACP passou a maximizar sua receita, aumentando a capacidade de autofinanciamento do projeto de ampliação do canal.

Em suma, as reformas institucionais, o processo de privatização e o ingresso de investimento estrangeiro têm proporcionado uma mudança de paradigma no perfil da Zona do Canal e de ganhos de eficiência e competitividade do setor portuário e de

logística do Panamá. A visão mais pragmática e a influência mais indireta dos interesses dos EUA na Zona do Canal propiciaram as reformas regulatórias, os ganhos de receita e a visão empresarial da operação do canal e de sua região de influência – desde a consolidação da Zona de Livre Comércio de Colón até o espalhamento de arranjos logísticos por países vizinhos. Além disso, a autonomia panamenha sobre o Canal e as reformas adotadas resultaram na redução de incertezas econômicas e políticas, na adoção de um marco regulatório pró-ativo ao investimento e aos ganhos de produtividade e, sobretudo, na ampliação das expectativas de criação de um cluster logístico e produtivo de desenvolvimento regional capaz de irradiar efeitos positivos por toda a América Central e Caribe.

Referências

ACP - Autoridad del Canal de Panamá, 2012. <http://www.pancanal.com/>.

Barnett, M. & Duvall, R. Power in International Politics. *International Organization*, v. 59, Issue 01, January /2005, p 39-75.

Cepal – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe: Ranking Movimiento portuario contenedorizado de América Latina y el Caribe, 2010. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/Transporte/noticias/noticias/1/42881/P42881.xml&xsl=/Transporte/tpl/p1f.xsl&base=/perfil/tpl/top-bottom.xsl>.

Cervo, A. L. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, nº 53 (edição especial), 2010, p. 7-32.

———. *Inserção internacional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

Edmonds, J. T. Panama Canal: “Game Change” Depends On Who Provides The Best “Playing Fields. *Economic Development Journal*, 11.2 (2012), p. 42-47. *Business Source Complete*. Web. 29 Oct. 2012.

ITC – International Trade Center– Trade Map, 2012. www.trademap.org.

Keohane, R. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

Knowles, R.D. Transport shaping space: differential collapse in time-space. *Journal of Transport Geography* 14, 2006, 407-425.

Krugman. Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes, in Melo, J. and Panagariya, A. (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, CUP, 1993.

Lima, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 48, n.1, 2005, p. 24-59.

Llácer, F.J. The Panama Canal. *Marine Policy*, v.29, issue 3, 2005a, p. 223-234.

———. Panama Canal Management. *Marine Policy*, 2005b, v. 29, issue 1, p. 25-37.

Malamud, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (Alacip), Buenos Aires, 28-30 de Julio de 2010.



—— & Gardini, G. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 47:1, 2012, p. 116-133.

Mann, C. G. National Security or Special Interests? US Support for the Panama Canal Expansion Programme. *Global Society*, 25/2/2011, p.181–204.

Maurer, N & Yu, C. *The Big Ditch: How America took, built, ran, and ultimately gave away the Panama Canal*. Princeton Press University, 2011, p. 420.

Moravcsik, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51, 1997, p. 513-553.

North, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v.5, n.1, 1991, p. 97-112.

Pecequillo, C. S. A Política Externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 51, 2008, p. 136-153.

Rodrigue, J.P. *Factors Impacting North American Freight Distribution in View of the Panama Canal Expansion*. Van Horne Institute, University of Calgary, 2010.

—— & Notteboom, T. Editorial The Geography of Containerization: Half a Century of Revolution, Adaptation and Diffusion. *Geo Journal*, 2008.

Unctad. *Review of Maritime Transport*, 2011.

WTO. *World Trade Organization: World Trade Time Series*, 2012.

