

**Conexão física e integração política  
na América do Sul com foco no  
desenvolvimento socioeconômico:  
uma análise do Eixo Amazonas**

Thaís Virga Passos

I L P E S

---



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Este documento foi preparado por Thaís Virga Passos, graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista UNESP-Araraquara/SP e Pós Graduada em Política e Relações Internacionais na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo-FESP/SP. Atualmente é Mestranda em Integração da América Latina na Universidade de São Paulo-USP, pelo Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina-PROLAM.

O documento foi elaborado no marco das Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social 2013, organizadas pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). A revisão e preparação de todos os trabalhos foi conduzido por Paulina Pizarro, sob a coordenação geral de René A. Hernández.

Agradecem-se os comentários e o apoio do comitê liderado por Jorge Máttar, Diretor do ILPES, e integrado por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner e Lucy Winchester.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade da autora, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

## Índice

Resumo .....	5
Introdução.....	7
I. Integração regional e possibilidades .....	11
II. Instituições, processos e projetos.....	13
III. Análise do Eixo Amazonas .....	17
IV. Conclusões .....	19
Bibliografia .....	21

### Índice de quadros

Quadro 1	Ranking do índice de infraestrutura ( <i>LPI-Logistics Performance Index</i> ), países selecionados, anos de 2007, 2010 e 2012.....	14
Quadro 2	Ranking do índice de infraestrutura ( <i>LPI-Logistics Performance Index</i> ), países selecionados na América do Sul, em 2012 .....	15

### Índice de gráficos

Gráfico 1	Ranking do índice de infraestrutura (LPI), países pesquisados na América do Sul, 2012 .....	16
-----------	---	----



## Resumo

O presente artigo propõe analisar em que medida a ampliação dos fóruns de diálogo político entre os países da América do Sul, nos anos recentes, pode favorecer a agenda integracionista da região, e, principalmente, de que maneira o fortalecimento da conexão física pode constituir um fator de desenvolvimento. Especificamente, procurará examinar, focando na análise do Eixo Amazonas englobado nos projetos da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), possíveis efeitos da integração física no desenvolvimento socioeconômico. O estabelecimento de uma agenda de projetos voltados à integração regional se fortalece no contexto de sincronidade política, com eleições de governos chamados “progressistas”, no início do século XXI, que objetivam, ademais, melhorias em indicadores sociais. Procura-se investigar como a integração física baseada na infraestrutura poderá levar a uma integração mais ampla, através da atração de investimentos, transferências de conhecimento, da maior integração em cadeias produtivas e circulação de bens e serviços.

Palavras-chave: integração, conexão física, política, América do Sul, Eixo Amazonas.

Classificação JEL

N76, R11, R42



## Introdução

A partir do final dos anos 80, alguns países latino-americanos seguiram uma agenda de “reformas” estimulada pelos Estados Unidos, através do que ficou conhecido como Consenso de Washington. Esse conjunto de políticas, de cunho neoliberal, estabelecia a necessidade de maior abertura econômica e comercial, pautada, dentre outros aspectos, na não interferência dos Estados nos assuntos econômicos e nas privatizações das empresas públicas, sendo muitas dessas de grande valor estratégico. As novas regras se apresentavam como alternativas viáveis aos projetos de desenvolvimento econômico e social impulsionados a partir de iniciativas estatais.

Entretanto, contrariamente às expectativas, grande parte dos países da região experimentou nos anos 90 sucessivas crises econômicas relacionadas com a adoção de políticas inspiradas pela agenda neoliberal, o que acarretou uma maior debilidade das economias nacionais, principalmente no que refere à competitividade no comércio internacional. Somado a este contexto, o campo econômico também se viu fragilizado diante do aumento da dívida pública, que deixara os recursos dos governos mais escassos, acarretando em redução nos gastos públicos em setores sociais, causando maior insatisfação popular.

Neste contexto, a partir do final dos anos 90, com as crises econômicas e sociais resultantes das experiências neoliberais via privatizações de estatais, diminuição dos gastos públicos, cortes parciais ou totais de benefícios trabalhistas e desregulamentação dos serviços, foram sendo alicerçadas as bases a um novo movimento no espaço político sul-americano.

No começo do século XXI, a reação popular frente às políticas neoliberais fez com que os governos liberal-conservadores comesçassem a perder respaldo popular e, em consequência, eleições. Iniciou-se então uma sequência de eleições que levaram ao governo políticos de esquerda e centro-esquerda, em um movimento que vem alterando o cenário político, econômico e social na América do Sul.

O novo período se inicia pelo fortalecimento do Estado com a retomada da sua capacidade de gestão, especialmente no que se refere a uma interferência cada vez maior nas questões ligadas à economia. Ademais, os governos têm estruturado suas ações com vistas a objetivos que, em maior ou menor grau, se relacionam. O foco nos últimos anos tem sido a ênfase nas políticas sociais voltadas à superação da pobreza, o maior controle estatal sobre os recursos naturais (principalmente os energéticos) e a busca por uma maior integração regional, além de autonomia em relação aos grandes centros. Aqui se destaca uma hipótese central desse trabalho, no que tange à importância desse movimento político recente para o adensamento das propostas e projetos para maior integração física na região.

Em linha com as principais vitórias eleitorais na América Latina, um movimento esquerdista/progressista foi tomando o poder a partir da eleição de Hugo Chávez em dezembro de 1998 na Venezuela, com um discurso nacionalista e com forte apelo social. Posteriormente, em outros países, candidatos presidenciais ligados ao chamado campo “progressista” obtiveram vitória. Apesar das diferenças de condutas e do grau de flexibilidade dessas, os novos presidentes objetivavam o fortalecimento das economias nacionais acompanhado de uma maior distribuição de renda, via programas e políticas sociais.

A partir dos anos 2000, com um novo cenário político na região, processos de integração regional vêm sendo privilegiados como possível via de desenvolvimento interno e regional. Aqui delimitamos nossa hipótese específica nesse trabalho, com um olhar à região do Eixo Amazonas de integração, frente suas fragilidades no que tange à maior conexão física, devido à própria geografia da região, e, a grande importância dessa conexão para um maior desenvolvimento socioeconômico intra-regional.

É importante ressaltar aqui o pressuposto frente à legitimidade entre a díade “Direita” e “Esquerda” no amplo espectro da política entre os países. Bobbio (2001) evidencia a importância em se diferenciar os referidos campos políticos na atualidade, mesmo com as ramificações que vão surgindo ao longo da história. O autor destaca que, mesmo com todas as mudanças estruturais ocorridas nos países e nas relações entre eles, no período recente da história internacional, a dicotomia existe e deve ser levada em consideração nas análises pertinentes ao universo da política, economia e relações sociais.

A legitimidade dessa dicotomia é expressa pelo autor através do critério da igualdade, pelo qual as diferentes políticas são avaliadas a partir da verificação do grau em que se aproximam ou não de uma maior igualdade socioeconômica, política e/ou cultural. Segundo Bobbio: “(...) de um lado estão aqueles que consideram que os homens são mais iguais que desiguais, de outro, os que consideram que são mais desiguais que iguais” (Bobbio, 2001, p.121).

Bobbio explicita que um importante elemento de distinção entre a “esquerda” e a “direita” é que sob a concepção da primeira as desigualdades são prioritariamente de cunho social e, por isso, são elimináveis. Já a “direita” parece defender que essas desigualdades são naturais e, portanto, não são elimináveis, como se fizessem parte das estruturas e dos processos ao longo da história.

Conforme assinala Gallegos (2006, p. 32), ainda que ocorram divergências entre as condutas, muitos dos objetivos propostos pelos países latino americanos possuem similaridades, como a ênfase às políticas sociais em favor das maiorias desfavorecidas. No mesmo sentido, Ayerbe (2008) sustenta que a viabilidade dos projetos socioeconômicos na região depende diretamente da capacidade dos atores nacionais dirigentes em melhor administrar as dinâmicas políticas internas.

Ayerbe (2008) iniciou sua análise explicitando o surgimento de um novo populismo, insurgente nos anos recentes na América Latina através de figuras como Lula, Evo Morales, Hugo Chávez e Néstor Kirchner<sup>1</sup>. Fica evidente que, mesmo através de diferentes políticas econômicas adotadas, estes governantes possuíram uma grande preocupação com o desenvolvimento econômico se fortalecendo em vias a beneficiar toda a sociedade. Tal foco na ampliação dos benefícios do crescimento se diferencia das propostas e condutas políticas anteriores. Sendo essa preocupação com o social uma forte característica do tal “novo” populismo, conforme ressalta Thomas Shannon (2006):

Em algumas partes das Américas, especialmente nos Andes, estamos vendo a aparição de um novo populismo latino-americano. (...) Diferente do populismo anterior, que tinha uma base nacionalista forte, o populismo de hoje traz consigo um grau de ressentimento social que é preocupante. Mas é um ressentimento social produto de uma opinião e de uma crença de que as elites políticas e as elites econômicas não têm cumprido seu papel, que têm se situado aparte das suas

---

<sup>1</sup> Hugo Chávez e Néstor Kirchner já falecidos.



sociedades, e não têm encontrado uma maneira de colocar as instituições para funcionar e criar um ambiente no qual as pessoas possam realmente se sentir cidadãos econômicos e sociais no seu próprio país (Shannon, 2006).

No intuito de se criar essas instituições ou mesmo ampliar suas agendas os governos recentes vem avultando conversas, acordos e perspectivas. Segundo Sader (2009), ao privilegiar processos de integração na região, os países também fortalecem instituições e processos:

Dessa forma, participam do Mercosul, da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), do Conselho de Segurança da América do Sul, (...), entre outras iniciativas. Com isso, (...), contribuem não apenas para o fortalecimento de um espaço Sul no mundo, mas também para a construção de um mundo multipolar.

(...) alguns avançam firmemente na direção da ruptura com o modelo neoliberal (...); outros flexibilizam o modelo econômico, desenvolvem mais políticas sociais e participam de processos de integração regional. Em seu conjunto, esses países geram dependências mútuas para o futuro (...). (Sader, 2009, p. 154).



## I. Integração regional e possibilidades

Com a aceleração dos processos de globalização, verificou-se, dentre outros aspectos, um movimento direcionado a processos integracionistas. Algumas teorias definem e explicam os processos de integração regional, como a neofuncionalista, a institucionalista, a intergovernamentalista (ou neorealista) e a construtivista. Trataremos das duas primeiras, pela importante influência nos processos de integração.

Primeiramente, a teoria neofuncionalista, de Ernest Hass (1964), assume que a integração regional se inicia a partir de uma cooperação funcional bem-sucedida entre Estados. A partir de então, os efeitos positivos desta cooperação seriam “esparramados” a outras áreas (política e sociocultural), o chamado processo de “spillover”. Já a teoria institucionalista, segundo Serrano (2008), tem o foco de sua análise nos impactos provocados pelas instituições externas nas agendas integracionistas dos Estados. Havendo interesses em comum a cooperação se apresenta como uma forma de se obter ganhos. Segundo Keohane e Nye (1989):

A habilidade dos Estados em se comunicar e cooperar depende das instituições elaboradas pelos homens, que variam historicamente e tematicamente na sua natureza (com respeito às políticas por elas incorporadas) e na sua força (em termos do grau em que suas regras estão claramente especificadas e rotineiramente obedecidas). (Keohane; Nye, 2000, p. 2 e 3).

Partindo do conceito de Integração Regional segundo Mônica Herz e Andrea Hoffman, têm-se que: “É um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança políticos-institucionais de escopo regional.” (Herz; Hoffman, 2007, p. 168).

O presente artigo parte da ideia de que o movimento de maior integração política entre os países da região vêm sendo acompanhado pelo estabelecimento de agendas econômicas integracionistas. Estas visam, dentre outros aspectos, o aumento de competitividade e produtividade na produção de bens e serviços, assim como uma maior conexão entre áreas menos desenvolvidas e importantes atividades econômicas. Tais agendas enfocam, entre outras iniciativas, os projetos de conexão física entre países da América do Sul visando à melhoria de indicadores econômicos e sociais, assim como um maior desenvolvimento multilateral. De acordo com Coutinho e Lima (2007), os anos recentes inserem nos países latino-americanos uma “onda” de “regionalismo estrutural”, cuja principal característica é o foco na dimensão estratégica da integração física entre países.

No que compete à integração comercial, alguns estudiosos defendem a possibilidade desta acarretar em uma ampliação na transferência de tecnologias e oportunidades de negócios em cadeia e serviços, favorecendo processos produtivos locais<sup>2</sup>. Adicionalmente, uma maior integração entre os países também poderia levar a uma regionalização na gestão de possíveis debates entre os atores, favorecendo mecanismos de resolução baseados em acordos intra-regionais.

Com população estimada em 349 milhões de habitantes<sup>3</sup>, o conjunto de países da América do Sul apresentou crescimento econômico a um patamar acima da média mundial. Segundo dados do Banco Mundial, entre 2002 e 2010, a região apresentou crescimento de 5,3% ao ano, enquanto a média mundial, no mesmo período, foi de 3,9%.

Com o recente período de crescimento econômico dos países da região se torna imprescindível a adoção de políticas claras frente aos problemas referentes à produção e uso dos recursos energéticos, tendo em vista sua importância para os transportes e aparelhos produtivos em geral. Somado a isso, têm adquirido destaque nas agendas governamentais as políticas de integração relacionadas à infraestrutura. Sob esse aspecto, para a ampliação do comércio ao ponto que favoreça as economias de forma multilateral é importante o desenvolvimento de rotas de ligação entre os países. Aqui uma segunda hipótese específica desse trabalho. Além disso, é consensual o entendimento de que a ampliação da infraestrutura geral (rodovias, portos, gasodutos, dentre outros) poderá favorecer a industrialização, sua maior conectividade (dos insumos à produção e distribuição)<sup>4</sup> e o desenvolvimento da região.

---

<sup>2</sup> Segundo dados estatísticos apresentados pela Cepal, o comércio intra-regional na América Latina movimentou cerca de 2,70 bilhões de dólares no ano de 2010, valor 34,0% superior ao registrado em 2000, quando alcançou 2,03 bilhões de dólares. O número pode evidenciar que a aproximação política entre os países da região, dentre outros aspectos internos e externos, pode favorecer as relações comerciais entre esses.

<sup>3</sup> Fonte: International Monetary Fund (IMF) – Dados referentes a 2011. Disponível em: <https://www.imf.org>.

<sup>4</sup> A possibilidade de ampliação da conexão física poderá favorecer maiores encadeamentos produtivos dos insumos aos produtos finais, sejam eles industriais ou agrícolas, que favoreçam as economias locais. Como exemplo, a produção cimenteira de Puno, no Peru, poderia abastecer as demandas do noroeste brasileiro, que adquire o cimento do Estado de São Paulo, a um custo e distância muito maiores.

## II. Instituições, processos e projetos

Na Reunião de Presidentes da América do Sul (I Cúpula de Países da América do Sul), realizada em agosto de 2000 na cidade de Brasília, surgiu a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um mecanismo institucional focado na coordenação de ações intergovernamentais cujo objetivo se pautou na construção de uma agenda comum entre os doze países<sup>5</sup> da região visando o fortalecimento da integração de infraestrutura de transportes, energia e comunicações. Pela primeira vez, se estudariam projetos visando ligações efetivas entre o Atlântico e o Pacífico, tais como: melhoramento e ampliação de aeroportos; construção e ampliação de malhas ferroviárias e rodoviárias; estudos de viabilidade para a intermodalidade dos transportes também com projetos hidroviários, estabelecimento e regulação de fronteiras; linhas de transmissão, dentre outros.

É importante ressaltar que, mesmo sendo instituída antes do início de alguns governos “progressistas” no poder, a IIRSA representa um marco de uma agenda voltada a projetos de integração de infraestruturas em nível sul-americano. A iniciativa objetiva a coordenação entre governos (e alguns bancos governamentais), instituições financeiras multilaterais<sup>6</sup> e setor privado com o propósito de favorecer a integração da infraestrutura de transportes, energia, comunicações, além da integração da logística regional. Dessa forma, a iniciativa se inseriu na chamada “era do novo regionalismo”, primando pelo foco na infraestrutura física da integração regional.

Em 2003, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações-CASA, engendrada em dezembro de 2004. Como prioridades em sua agenda têm-se: a ampliação do diálogo político; a integração física, energética e das telecomunicações; o estabelecimento de mecanismos financeiros sul-americanos; o meio ambiente; além da promoção da coesão social (inclusão e justiça sociais). A CASA se transformaria em abril de 2007 na UNASUL-União das Nações Sul-americanas, composta pelos doze países da região.

---

<sup>5</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>6</sup> São três as instituições financeiras multilaterais da região envolvidas na IIRSA, são elas: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

A partir da integração entre as duas uniões aduaneiras existentes na região (o Mercosul e o CAN)<sup>7</sup>, a UNASUL se propõe a fortalecer continuamente o processo integracionista na América do Sul através da ampliação e fortalecimento do diálogo político entre os Estados constitutivos.

A UNASUL focaliza uma agenda voltada à construção da integração regional nas esferas cultural, social, econômica e política. Dentre suas prioridades destacam-se as políticas sociais (educação, saúde e cultura) e a integração energética e de infraestrutura necessárias para permitir a interconexão da região e seus povos. O objetivo é fortalecer o processo de crescimento e desenvolvimento da região como um todo, a fim de dirimir assimetrias entre os países.

Através da análise de dados verificou-se uma relação positiva entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Infraestrutura (LPI)<sup>8</sup>, retirado do estudo “Trade Logistics in Global Economy” do Banco Mundial<sup>9</sup>, em 2012. Tal índice é elaborado em uma escala de 1 a 5, onde o primeiro determina infraestrutura muito baixa e o último, muito alta. No ano de 2012, a América do Sul obteve 2,80 como média do índice de infraestrutura, considerado baixo na comparação com países desenvolvidos, com índice médio igual ou superior a 4.

Através de uma compilação de dados do referido estudo em seu ano mais recente (2012), ressaltando-se os países com melhor e pior índices de infraestrutura (LPI), além dos chamados “upper middle” (onde se encontram Brasil e Chile), percebe-se a não inclusão da maioria dos países da América do Sul, cuja “localização” se encontra em sua maioria entre os piores e medianos índices. Tal constatação pode ser verificada pelos Quadros 1 e 2, adicionado ao Gráfico 1, que seguem abaixo.

**QUADRO 1**  
**RANKING DO ÍNDICE DE INFRAESTRUTURA (LPI-LOGISTICS PERFORMANCE INDEX),**  
**PAÍSES SELECIONADOS, ANOS DE 2007, 2010 E 2012**  
*(Em escala de 0 a 5, conforme LPI)*

Ranking do Índice de Infraestrutura (LPI - Logistics Performance Index)	País	LPI Score		
		2012	2010	2007
Dez melhores performances do LPI	Singapura	4,13	4,09	4,19
	Hong Kong SAR, China	4,12	3,88	4,00
	Finlândia	4,05	3,89	3,82
	Alemanha	4,03	4,11	4,10
	Holanda	4,02	4,07	4,18
	Dinamarca	4,02	3,85	3,86
	Bélgica	3,98	3,94	3,89
	Japão	3,93	3,97	4,02
	Estados Unidos	3,93	3,86	3,84
	Reino Unido	3,90	3,95	3,99
Dez piores performances do LPI	Camarões	2,14	2,45	2,48
	Eritreia	2,11	1,70	2,19
	Sudão	2,10	2,21	2,71
	República do Congo	2,08	2,48	na <sup>a</sup>
	Serra Leoa	2,08	1,97	1,95
	Nepal	2,04	2,20	2,14
	Chade	2,03	2,49	1,98
	Haiti	2,03	2,59	2,21
	Djibouti	1,80	2,39	1,94
	Burundi	1,61	na <sup>a</sup>	2,29

<sup>7</sup> Mercado Comum do Sul e Comunidade Andina de Nações.

<sup>8</sup> Logistics Performance Index (LPI).

<sup>9</sup> Fonte: World Bank (<http://www.worldbank.org>). Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI\\_2012\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI_2012_final.pdf).

Quadro 1 (conclusão)

Ranking do Índice de Infraestrutura (LPI - Logistics Performance Index)	País	LPI Score		
		2012	2010	2007
Dez melhores performances do LPI na média alta da amostra - "upper middle"	África do Sul	3,67	3,46	3,53
	China	3,52	3,49	3,32
	Turquia	3,51	3,22	3,15
	Malásia	3,49	3,44	3,48
	Bulgária	3,21	2,83	2,87
	Tailândia	3,18	3,29	3,31
	<b>Chile</b>	<b>3,17</b>	<b>3,09</b>	<b>3,25</b>
	Tunísia	3,17	2,84	2,76
	<b>Brasil</b>	<b>3,13</b>	<b>3,20</b>	<b>2,75</b>
	México	3,06	3,05	2,87

Fonte: Elaboração própria. Connecting to compete – Trade Logistics in the Global Economy – 2012 – The World Bank.

Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI\\_2012\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI_2012_final.pdf).

<sup>a</sup> na: não aplicável.

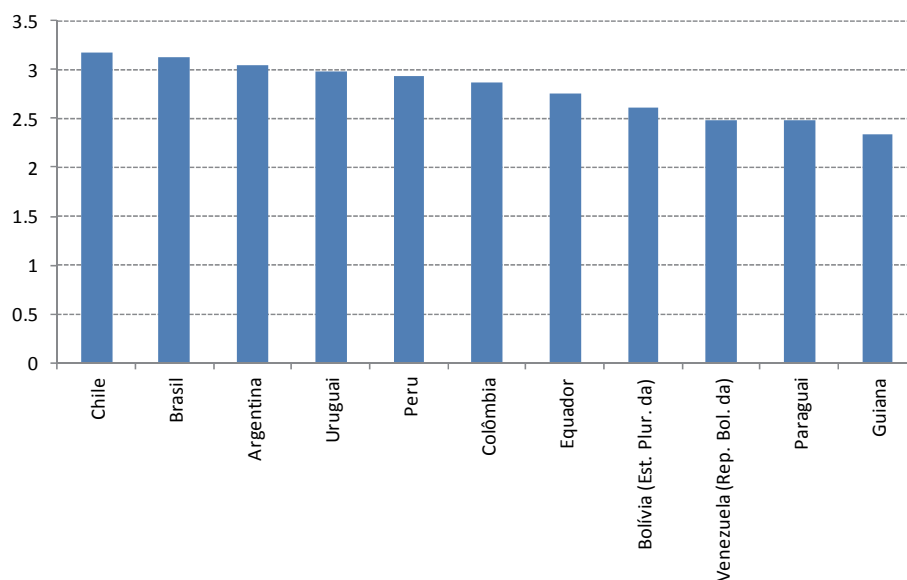
**QUADRO 2**  
**RANKING DO ÍNDICE DE INFRAESTRUTURA (LPI-LOGISTICS PERFORMANCE INDEX),**  
**PAÍSES SELECIONADOS NA AMÉRICA DO SUL, EM 2012**  
(Escala de 0 a 5, conforme LPI)

País	LPI Score
	2012
Chile	3,17
Brasil	3,13
Argentina	3,05
Uruguai	2,98
Peru	2,94
Colômbia	2,87
Equador	2,76
Bolívia (Estado Plurinacional da)	2,61
Venezuela (República Bolivariana da)	2,49
Paraguai	2,48
Guiana	2,33

Fonte: Elaboração própria. Connecting to compete–Trade Logistics in the Global Economy- 2012, The World Bank. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI\\_2012\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI_2012_final.pdf).

Assim, dada a importância da integração em infraestrutura, como tema prioritário da conexão física e foco do presente trabalho explicita-se a criação do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento-o COSIPLAN, criado em 2009, com aprovação de seu estatuto em junho de 2010. Ao âmbito do Conselho estão: identificar atividades, obras e projetos de interesse comum entre dois ou mais países e avaliar formas de planejamento.

**GRÁFICO 1**  
**RANKING DO ÍNDICE DE INFRAESTRUTURA (LPI), PAÍSES PESQUISADOS**  
**NA AMÉRICA DO SUL, 2012**



Fonte: Elaboração própria.

Connecting to compete—Trade Logistics in the Global Economy—2012—The World Bank. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI\\_2012\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI_2012_final.pdf)

No COSIPLAN foram incorporados os trabalhos realizados em dez anos pelo Comitê de Direção Executiva (CDE)<sup>10</sup> da IIRSA, passando a constituir o Foro Técnico do Conselho. Destaca-se que em novembro de 2011, foi realizado em Brasília a II Reunião Ministerial do COSIPLAN, cujos acordos resultaram na aprovação do Plano de Ação Estratégico (PAE) 2011-2022, a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e o Plano de Trabalho 2012. Tais planos orientarão as decisões do Conselho nos próximos anos.

O processo de definição da API iniciou-se através da revisão dos projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento—EIDs, criados no estabelecimento da IIRSA, organizando o espaço sul-americano em faixas multinacionais. Essas faixas concentram fluxos de comércio presentes e potenciais a fim de promover o desenvolvimento em negócios e cadeias produtivas. A API incorporou novos objetos nos projetos de integração, como a conservação histórico-cultural e ambiental das regiões, além de estudos para a proteção de populações indígenas.

Após a análise de diversos critérios como a formação de redes de conectividade de alcance regional e ações complementares, chegou-se à estruturação de oito eixos de integração, visando o desenvolvimento sustentável da América do Sul. Os eixos são: Amazonas, Andino, Capricórnio, Escudo Guianês, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia. Em números, foram estabelecidos 31 projetos estruturantes divididos em 88 projetos individuais, com previsão de investimentos superior a US\$ 20 bilhões.

É importante destacar que a afirmação dessa lista de 31 projetos após o consentimento dos doze países sul-americanos parece demonstrar uma coesão dos governos frente a prioridades comuns para o desenvolvimento da região.

<sup>10</sup> Fonte: IIRSA. Disponível em: <http://www.iirsa.org/cde.asp?CodIdioma=POR>



### III. Análise do Eixo Amazonas

Os projetos do Eixo de integração Amazonas contemplam quatro países: Brasil, Colômbia, Equador e Peru, localizando-se na região norte da América do Sul. A região se caracteriza, dentre outros aspectos, pela grande extensão e diversidade topográfica.

O Eixo Amazonas conta com 3 projetos estruturantes e 25 projetos individuais cujo total de investimentos previstos ultrapassa US\$ 3 bilhões. Sua agenda caracteriza-se por um sistema multimodal de transportes com o objetivo de ligar portos brasileiros, no Atlântico a portos na Colômbia, Equador e Peru, no Pacífico. O Produto Interno Bruto (PIB) da região de influência desse Eixo, em 2008, atingiu US\$ 150,5 bilhões<sup>11</sup>, representando cerca de 13,7% da soma dos PIB's dos países integrantes.

Segundo dados do sistema Aliceweb<sup>12</sup> do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC), no mesmo ano (2008), cerca de 95,4% do valor das exportações dos países integrantes desse Eixo foram extrazona, enquanto apenas 4,59% foram vendas direcionadas para dentro da região. Tais números evidenciam o potencial para a ampliação do comércio entre os quatro países. Entre os principais produtos exportados dentro do Eixo Amazonas estão: petróleo cru e derivados, minérios de ferro e cobre e grãos de soja.

Importante ressaltar que no mesmo ano, cerca de 95,5% do total exportado intrarregião foi realizado via modal marítimo<sup>13</sup>. O transporte hidroviário (marítimo e fluvial), de grande importância para a região, se caracteriza por ser o menos custoso dentre os meios de transporte, além de ser menos poluente.

Segundo Vitte (2009), o transporte aquático tem o menor custo quando comparados os fretes dos diferentes tipos de transporte. Considerando por km (quilômetro) rodado em US\$/tonelada, o frete hidroviário custa em média 40% do frete ferroviário e 30% do rodoviário. Além disso, a capacidade de transporte comparado é substancialmente maior: como exemplo, uma barcaça pode ser carregada em média com 1.500 toneladas ao passo que um vagão de trem comporta em média 100 toneladas, exigindo 15 vagões para cada barcaça.

<sup>11</sup> Valor a preços constantes de mercado no ano de 2000, segundo últimos dados divulgados pelo Conselho.

<sup>12</sup> Fonte: <http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/>.

<sup>13</sup> Segundo dados do documento “Tráfico Portuário em los Países Andinos y em España – 2000-2008”. Comunidade Andina de Nações (CAN), dezembro de 2008 a março de 2010.

A região amazônica é de grande importância para o desenvolvimento dos países em questão. Porém as condições geográficas e ambientais se apresentam como principais obstáculos para a construção e instalação de sistemas de infraestrutura. Devido a isso, o transporte e o fornecimento de serviços e outros produtos se tornam mais complexos que em outras regiões. Por isso, os projetos de integração se mostram como meios importantes de desenvolvimento.

A rede viária do Eixo abarca cerca de 220 mil km, mas as vias pavimentadas representam apenas 12,15% desse total. A ampla rede fluvial navegável, utilizada até então apenas como apoio às comunidades isoladas da região, a partir de um maior andamento dos projetos do Eixo Amazonas, poderá, também, acomodar um sistema de transportes intermodal. Conjuntamente à rede fluvial, a execução e pavimentação de vias de acesso nos países em questão se mostram de grande importância a uma maior integração da região.

Ainda existem vários desafios a serem superados nos países da região como, por exemplo, problemas ligados à burocracia política e a uma maior regulação frente às empresas estatais e privadas participantes dos projetos.

A integração da América do Sul dependerá de planificação e coordenação regional, através da ampliação de acordos multilaterais. Além disso, é importante que esses ocorram em concordância aos movimentos sociais e, conjuntamente, à integração política e cultural dos diferentes povos da região.

## IV. Conclusões

Nos últimos anos o processo de integração regional na América Latina tem tomado uma diretriz mais ampla. O objetivo da integração passa a ser maior que a simples interconexão comercial entre os países. A ampliação de espectro frente tal processo vem sendo acompanhado e favorecido pelo maior diálogo político entre governantes regionais.

O foco prioritário voltado à integração econômica passa a envolver, conjuntamente, o âmbito sociocultural, objetivando um desenvolvimento que beneficie todo o conjunto da sociedade: pessoas, empresas e Estado. Um desenvolvimento mais igualitário dos países (internamente e nas relações entre eles) pode acarretar em maior poder político e econômico da região frente a negociações internacionais. Tais temas tornaram-se recorrentes da agenda política dos governantes da América do Sul desde o início desse século. Reuniões governamentais, definição de agendas e acordos; prioridades e estratégias; somado a ampliação dos debates políticos nos âmbitos doméstico e regional, evidenciam a relevância de se estudar o tema de integração como via de desenvolvimento.

Assim, o crescente destaque ao debate integracionista se deve a um conjunto de fatores, aos quais podemos destacar:

- O crescimento do intercâmbio comercial de bens e serviços entre os países da América do Sul, podendo ser ainda mais beneficiado através da construção e ampliação do sistema de transportes na região;
- O adensamento no comércio e distribuição de recursos energéticos intra-região, principalmente no tocante ao óleo e gás, se mostra essencial para os transportes e indústrias, devido ao crescimento econômico recente dos países da região;
- O movimento de maior sincronicidade política entre os governos se apresenta como importante instrumento de se reduzir riscos e incertezas regulatórias. Além disso, uma maior estabilidade política aumenta a credibilidade desses países frente ao sistema internacional. O poder de barganha em negociações internacionais vem se apresentando como um ganho indireto da integração;
- A maior interconexão política vem sendo acompanhada, também, por um aumento do debate dos países acerca do meio ambiente. Tal fato além de beneficiar pesquisas em padrões comuns e mais sustentáveis de eficiência produtiva e energética, amplia a abrangência do desenvolvimento esperado;

- Os projetos de integração em andamento, principalmente a partir do estabelecimento do IIRSA e seu adensamento no COSIPLAN, favorecem o estabelecimento de possíveis políticas e práticas que visem crescimento e desenvolvimento de longo prazo.

A temática da integração física e da importância da conectividade de modais de transporte e a logística revelam uma necessidade em dinamizar as ligações entre os países a fim de adensar os próprios processos e projetos integracionistas da América do Sul como um todo. Para integrar a região, é preciso, primeiramente, integrar os países internamente e ampliar as relações entre esses.

Algumas abordagens críticas aos projetos de infraestrutura de transportes planejados no âmbito da IIRSA e, posteriormente ao COSIPLAN como forma de maior integração interna, anunciam que esses favorecerão apenas o comércio “para fora”, ou seja, as exportações através do Pacífico (no caso do Eixo Amazonas). A importância desse trabalho está em refletir se esses projetos também<sup>14</sup> poderiam favorecer a integração entre os países, com um olhar para a conexão física “para dentro”.

Assim, esse artigo destaca um olhar adicional às potencialidades intra-regionais da integração física no Eixo Amazonas. Ou seja, se atenta na importância dessa integração para fortalecer as conexões internas e regionais entre os quatro países, assim como avançar os processos integracionistas da América Latina. O professor Raphael Padula ressalta:

A ênfase da visão dominante está sempre na formação de uma área de livre comércio regional e, neste âmbito, na igual importância da interconexão eficiente da produção dos países ao mercado global, ganhando proeminência o estabelecimento dos chamados corredores de exportação e a ligação “para fora” (para a costa). A provisão de infraestrutura trabalhando em ambos os sentidos —livre comércio regional e conexão competitiva global—, facilitando a mobilidade dos fluxos econômicos e cruzando o território, criaria mais oportunidades à integração regional (Padula, R., 2011, p. 5).

A viabilização de projetos que conectem um ou mais modais de transporte poderá favorecer economias locais na medida em que os custos de produção de um bem, por exemplo, possam ser dirimidos quando esse percorrer menores distâncias. Tal raciocínio parece válido tanto na comercialização de insumos quanto de bens finais, o que poderia levar a um aprofundamento das relações entre os países.

A busca cada vez maior por novos produtos e novas formas produtivas insere os países da região amazônica englobada no Eixo Amazonas de Integração como uma das principais áreas de foco nos processos de integração da América do Sul como via de desenvolvimento. Ao analisar os obstáculos físicos na região amazônica e as assimetrias no desenvolvimento entre suas áreas, podemos relacionar que o desenvolvimento de uma intermodalidade de transportes e a logística no Eixo Amazonas poderia ampliar as possibilidades de integração. Segundo Ballou (2004), a logística tem um papel central no estabelecimento de complementaridades econômicas por controlar “o valor do tempo e do lugar nos produtos, principalmente dos transportes, dos fluxos de informações e dos estoques” (Ballou (2004) apud Cortada, 2008, p. 74).

As potencialidades econômico-comerciais dos países do Eixo Amazonas são muitas. A ampla gama encontrada de recursos naturais, agricultura diversificada, carnes, minérios e energia, por exemplo, podem, em um primeiro momento, aproximar mercados e pessoas e facilitar na transformação de produtos. Nesse movimento, ressaltar e adensar estudos e políticas relacionados às possibilidades de viabilização de um manejo integrado na região amazônica, articulado por sua ampla rede fluvial, nos parece de grande relevância.

---

<sup>14</sup> Grifos meus, para destaque.

## Bibliografia

- Ayerbe, Luis Fernando, *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP, 2008.
- Bobbio, Norberto, *Direita e esquerda - as razões e significados de uma distinção política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 2001.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas-CEPALSTAT*. Disponível em: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, acesso em: 10 de maio, 2012.
- Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook*. Disponível em: [https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/wfbExt/region\\_soa.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/wfbExt/region_soa.html), acesso em: 14 mai. 2012.
- Cortada, Antonio M., *Comércio e Integração do Brasil na América do Sul - Uma avaliação de alternativas às limitações logísticas na região amazônica*. São Paulo: Juruá, 2008.
- Coutinho, M. V.; Lima, M. R. S. de, *Uma Versão Estrutural do Regionalismo*. In: Diniz, Eli. (org.) *Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- Gallegos, Franklin Ramírez, *Mucho más que dos izquierdas*. In: *Nueva Sociedad*, n° 205, 2006.
- Haas, E.B., *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- \_\_\_\_\_. *El reto del regionalismo*. In: Hoffman, S. (ed.). *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*.
- Herz, Mônica.; Hoffman, Andrea Ribeiro, *Organizações Internacionais: histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.
- International Monetary Fund (IMF), *Country Info and Data and Statistics*. Disponível em: <https://www.imf.org>, acesso em: 14 jul. 2012.
- Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), *Todo o sitio*. Disponível em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso em: 25 de janeiro, 2013.
- Keohane, Robert O.; e Nye, Joseph S. *Power and Interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil. *Agenda de Projetos Prioritários de Integração, Novembro 2011*. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130\\_Cosiplan\\_API\\_Agenda\\_de\\_projetos\\_prioritarios\\_de\\_integracao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_API_Agenda_de_projetos_prioritarios_de_integracao.pdf), acesso em: 02 de abril, 2012.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC). Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>, acesso em: 15 de junho, 2012.

- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE). Declaração de Cuzco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. Cuzco, 08 de dezembro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponíveis em: <http://www.mre.gov.br>, acesso: 20 de abril, 2012.
- Observatório Político Sul-Americano (OPSA). Disponível em: [observatorio.iesp.uerj.br](http://observatorio.iesp.uerj.br), acesso: 15 de agosto, 2012.
- Padula, Raphael. Infraestrutura, Geopolítica e desenvolvimento na integração sul-americana - uma visão crítica À IIRSA. In: Laboratório de Estudos da América Latina-LEAL, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://leal-ufRJ.blogspot.com.br/2011/04/artigo-infraestrutura-geopolitica-e.html>.
- Sader, Emir. A nova toupeira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.
- Serrano, L. O., Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates, Revista de Ciencia Política. Santiago: Vol. 28, n. 23, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718090X2008000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718090X2008000200004&script=sci_arttext), acesso em: 7 de julho, 2012.
- Shannon, T. A. Latinoamérica: más que un giro a la izquierda. La Opinión, Los Angeles, 1 de janeiro, 2006. Disponível em: <http://iad.modernsignal.net/page.cfm?pageID=32&pubID=1118>, acesso em: 12 de junho, 2012.
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Todo o sitio. Disponível em: [www.unasur.org](http://www.unasur.org), acesso em: 20 de março, 2012.
- Vitte, Claudete de Castro Silva, “Planejamento Territorial e os Impactos Sócio-Econômicos da IIRSA no Território Brasileiro: atores, conflitos e interesses”. Disponível em: [http://egal2009.easyplanners.info/area01/1022\\_Claudete\\_Vitte.pdf](http://egal2009.easyplanners.info/area01/1022_Claudete_Vitte.pdf), acesso em: 15 de janeiro, 2013.