



UFRJ

O Estado brasileiro e a integração física e produtiva da Amazônia  
continental (1996-2006)

Pedro Rocha Fleury Curado

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Ingrid Sarti

Rio de Janeiro

Janeiro 2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

O Estado brasileiro e a integração física e produtiva da Amazônia continental  
(1996-2006).

Pedro Rocha Fleury Curado

Orientadora: Ingrid Sarti

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em  
Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do  
Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título  
de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

---

Presidente, Prof<sup>a</sup>. Ingrid Sarti

---

Prof. Antonio Celso Alves Pereira

---

Prof. Cesar Guimarães

Rio de Janeiro  
Janeiro 2010

Fleury Curado, Pedro Rocha.

O Estado brasileiro e a integração física e produtiva da Amazônia continental (1996-2006)/ Pedro Rocha Fleury Curado - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2010.

xi, 137f.: il.; 31 cm.

Orientadora: Ingrid Sarti

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2010.

Referências Bibliográficas: f. 130-137.

1. relações internacionais. 2. integração Sul-americana. 3. Amazônia. 4. políticas territoriais. 5. desenvolvimento e meio ambiente. I. Fleury Curado, Pedro Rocha. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. O Estado brasileiro e a integração física e produtiva da Amazônia continental (1996-2006).

## RESUMO

O Estado brasileiro e a integração física e produtiva da Amazônia continental (1996-2006).

Pedro Rocha Fleury Curado

Orientadora: Ingrid Sarti

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

O presente trabalho tem por objetivo examinar o recente processo de integração física e produtiva da Amazônia Sul-americana sob a perspectiva da atuação do Estado brasileiro. Para tanto, busca relacionar a retomada do planejamento territorial para a Amazônia com o surgimento de um novo contexto regional sul-americano a partir da década de 90, quando são anunciados projetos de integração regional sob as bases do liberalismo econômico. No âmbito interno do território amazônico, o presente estudo examina ainda os atores e interesses diretamente envolvidos na implementação de canais de comunicação física transnacionais, responsáveis pela materialização da integração física entre os países amazônicos, bem como os conflitos internos decorrente da resistência sócio-ambiental aos projetos.

**Palavras-chave:** relações internacionais, integração sul-americana, Amazônia, políticas territoriais, desenvolvimento e meio ambiente.

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2009

**ABSTRACT**

*The Brazilian State and the physic and productive integration of the continental Amazon (1996-2006)*

Pedro Rocha Fleury Curado

*Adviser:* Ingrid Sarti

*Abstract* da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

*The present dissertation has the purpose of examining the recent process of physic and productive integration of South-american Amazon through the perspective of the Brazilian State action. Therefore, it tries to relate the retaken of the territorial planning for the Amazon with the emergence of a new South-american regional context since the 90 decade, when the regional integration projects were announced under the bases of the economic liberalism. Within the intern Amazon territory scope, this study examines not only the actors and interests directly involved in the implantation of physic and transnational communication channels, which are responsible for the materialization of the physic integration between the Amazon countries, but it also focus on the intern conflicts which are derived from the socio-ambient resistance towards the projects themselves*

**Key words:** *international relations, South American integration, Amazon, territorial policies, development and environment.*

Rio de Janeiro  
Janeiro 2010

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta dissertação.

À minha orientadora Ingrid Sarti, pela paciência, compreensão e boa vontade diante de minhas dúvidas e inquietações, em especial nas questões levantadas na elaboração e desenvolvimento da dissertação. As aulas e conversas que tivemos foram de grande relevância para a escolha do tema.

Ao professor Franklin Trein, por todas as conversas e sugestões, em especial durante a formulação do projeto.

Aos professores César Guimarães e Maria Lúcia Maciel, pelos valorosos comentários e pontuações na banca de qualificação.

A todos os professores do PPGCP, especialmente àqueles com os quais tive o privilégio de assistir às aulas. Ao professor Aluizio Alves, em particular, pelo excelente curso de pensamento político brasileiro.

Aos colegas de curso, pela convivência harmônica e estimulante, cercada de grandes discussões sobre o tudo e o nada.

Um agradecimento especial aos meus pais, pelo forte apoio ao longo de todo o percurso, especialmente nos momentos mais difíceis. Ao meu irmão Marco, que agora passa frio em terras geladas do hemisfério norte, e aqui me serviu como inspiração para escolher seguir uma trajetória acadêmica.

À minha companheira Juliana, que também esteve junto comigo durante todo o processo, pelo carinho e a compreensão nas horas de ausência.

Agradeço ao Centro Internacional Celso Furtado, pela oportunidade de realizar esta dissertação com uma bolsa de estudos.

## LISTA DE SIGLAS

- Aladi** – Associação Latino-Americana de Integração
- Alcsa** – Área de Livre Comércio Sul-Americano
- BASA** – Banco da Amazônia
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento
- CAF** – Confederação Andina de Fomento
- Caricom** – *Comunidad del Caribe*
- Cepal** – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- CNI** – Confederação Nacional de Indústria
- CSN** – Comunidade Sul-Americana de Nações
- ENID** – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
- ELN** – Exército de Libertação Nacional
- EUA** – Estados Unidos da América
- FARC** – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
- Fonplata** – Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
- Fiesp** – Federação das Indústrias de São Paulo
- Geipot** – Grupo Executivo de Integração da Política de Transporte
- IAN** – Instituto Agrônomo do Norte
- IFM** – Instituições de Financiamento Multilaterais
- Iirsa** – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana
- INPA** – Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas
- INCRA** – Instituto Nacional de reforma Agrária
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- MCCA** – *Mercado Común Centro-Americano*
- Nafta** – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
- OTCA** – Organização do Trtado de Cooperação Amazônica



**PIN** – Programa de Integração Nacional

**PND** – Plano Nacional de Desenvolvimento

**PPA** – Plano Plurianual

**SAE** – Secretaria de Assuntos Estratégicos

**SESP** – Serviço Especial de Saúde Pública

**Sivam** – Sistema de Vigilância da Amazônia

**SPVEA** – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

**SUDAM** – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

**UC** – Unidade de Conservação

**URSS** – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

**TCA** – Tratado de Cooperação Amazônica

**TEC** – Tarifa Externa Comum

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. O Brasil e a integração regional Sul-Americana</b>	<b>8</b>
A integração como projeto latino-americano histórico	
Efeitos das transformações sistêmicas na América do Sul	
O regionalismo sul-americano nos anos 90	
A concepção de integração no século XXI	
<b>Capítulo 2. A infraestrutura como motor da integração regional</b>	<b>28</b>
A infraestrutura na pauta de uma agenda para a integração	
O processo de integração entre os países amazônicos	
O planejamento territorial da Amazônia: antecedentes	
<b>Capítulo 3. O política territorial e a Amazônia brasileira no período pós-1985</b>	<b>56</b>
As transformações na política territorial e a Amazônia	
A valorização da Amazônia brasileira no Estado brasileiro	
Os Planos Plurianuais e a retomada do planejamento territorial	
A consolidação do planejamento territorial para a Amazônia	
<b>Capítulo 4. Os projetos de integração física para a Amazônia sul-americana</b>	<b>84</b>
A continuidade dos <i>eixos</i> nacionais através da IIRSA	
Atores e interesses motivadores da integração física	
O governo Lula da Silva e a integração física e produtiva da Amazônia sul-americana	
<b>Capítulo 5. O fator sócio-ambiental no processo de integração amazônica</b>	<b>108</b>
Conflitos internos: desenvolvimentismo <i>versus</i> ambientalismo	
A crítica aos <i>eixos de integração e desenvolvimento</i> amazônicos	
<b>Considerações finais</b>	<b>124</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>130</b>

## Introdução

A região amazônica constitui desafio aos projetos de desenvolvimento integrado do continente, devido, particularmente, aos seus estoques incomparáveis de biodiversidade e recursos naturais inexplorados. Sua importância estratégica pode também ser observada nos aspectos relacionados à preservação de seus ecossistemas, culturas e saberes locais da região, além das potencialidades que oferece como campo de investigação científica. Outro elemento de crescente valor é o fato de a floresta abrigar o maior reservatório de água doce do mundo, cuja utilização pode ser medida não somente como um recurso essencial à vida, mas também como uma eficiente fonte de energia.

Na atualidade, são muitos os discursos que enfatizam a importância da preservação do patrimônio ambiental amazônico, normalmente associado a dois pontos de vista distintos. Em primeiro lugar, pela lógica civilizatória ou cultural, que associa a preservação da natureza à questão da vida, e que dá origem aos movimentos ambientalistas. A outra lógica é a da acumulação, que vê a natureza como recurso escasso e como reserva de valor para realização de capital futuro.<sup>1</sup>

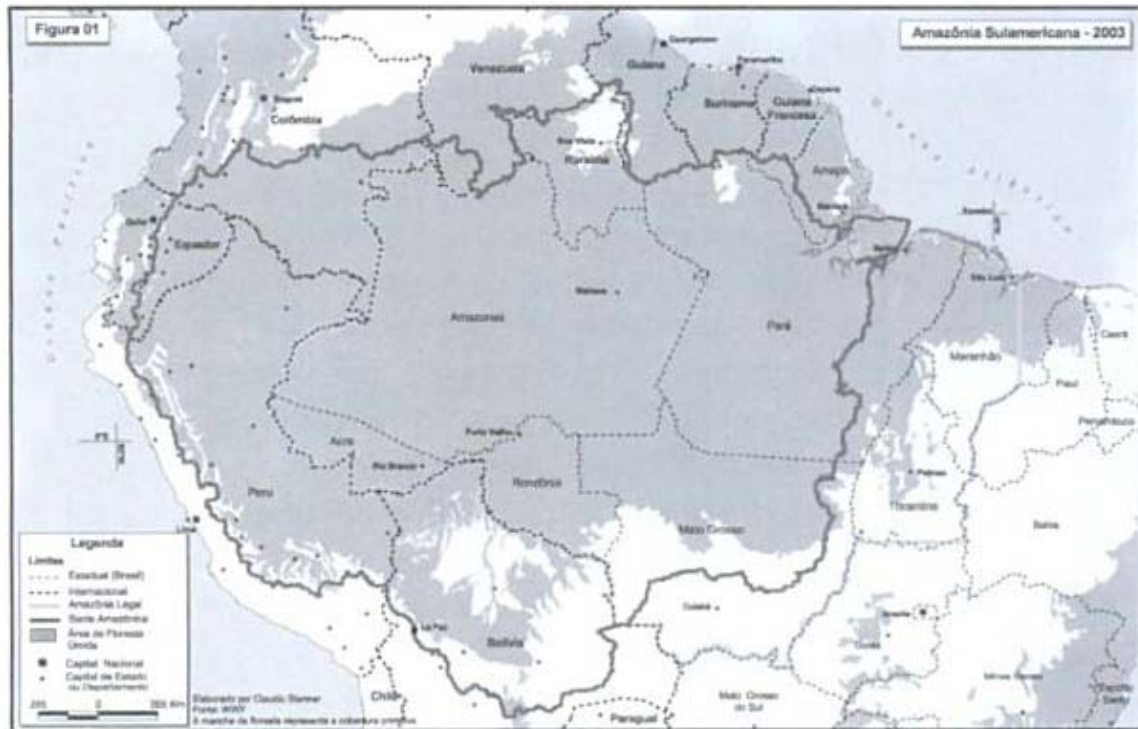
Sua dimensão territorial é outro fator que não permite ignorá-la, já que se espalha ao longo de considerável parcela do sub-continente (mapa 0.1) e abriga em seu interior as fronteiras políticas que separam o Brasil, a Venezuela, a Bolívia, o Perú, a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Suriname e a Guiana Francesa. O Brasil, cujo território abrange a maior parte do bioma amazônico, em torno de 68%, faz fronteiras com todos os países da Amazônia continental, à exceção do Equador.

---

<sup>1</sup> Ver BECKER, B. Amazônia: geopolítica na virada do terceiro milênio, 2004.

## Mapa 0.1

### A Amazônia Sul-Americana



**Fonte: Becker, B. Amazônia: geopolítica na virada do III milênio, 2003**

A ampla gama de recursos naturais e o forte potencial de capitalização em seus territórios também transformam a Amazônia em região geopolítica de caráter estratégico para expansão do capitalismo, que busca consolidar o mercado mundial através da dominação, em escalas cada vez maiores, dos espaços regionais e nacionais.<sup>2</sup> No contexto da *globalização*, observa-se o desenvolvimento de uma nova etapa de disputa por entre as potências globais pelos estoques de riquezas naturais restantes no globo. Os países periféricos, que abrigam as reservas naturais, são a base física da disputa.

Não é de se estranhar, portanto que, nas duas últimas décadas, o papel da Amazônia tenha ocupado um lugar especial na agenda global, e sua importância

<sup>2</sup> Para uma análise dos efeitos da expansão do capitalismo na região amazônica, ver CASTRO, E. Dinâmicas sócio-territoriais, fronteiras na Amazônia e integração sul-americana, 2007.

tenha sido redimensionada no continente à medida que o tema da integração sul-americana é reafirmado como diretriz dos governos eleitos neste milênio. Do ponto de vista estratégico, costuma-se argumentar que a integração dos países amazônicos pode contribuir para a ampliação do Mercado Comum do Sul – Mercosul e assim projetar a voz da América do Sul no cenário internacional, além de promover projetos conjuntos de aproveitamento de recursos naturais como a biodiversidade e a água.

Esse novo cenário, que é favorável à aproximação do Brasil com os países amazônicos, data de período recente. Historicamente, tem sido notável o distanciamento das relações entre os países fronteiriços do norte do subcontinente, especialmente no plano das articulações geopolíticas e das decisões conjuntas de políticas sociais. Até os anos 70, a geopolítica definida pelo Estado brasileiro adotava a concepção de *sistema fechado* para a Amazônia, em função de seu isolamento dos grandes centros de poder do país ser visto como fator de perigo para a soberania estatal sobre o território. De acordo com essa visão, as fronteiras deveriam estar protegidas por um sistema de *barreiras* artificiais, de maneira a defender a Amazônia brasileira enquanto essa era incorporada ao resto do país na condição de periferia do desenvolvimento nacional. Assim, enfatizava-se na adoção de políticas de Estado sua preocupação com a contenção do expansionismo de países vizinhos e a cobiça das potências mundiais, sem que os esforços na direção de um processo de integração física fossem vistos como objetivo a ser alcançado.

No entanto, o movimento de redemocratização pós-ditaduras sul-americanas, aliado à abertura dos mercados e o fim da ordem mundial bipolar contribuíram para que o continente apresentasse novos sinais favoráveis a um projeto de integração regional. No início dos anos 90, a aliança entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai dá origem ao Mercado Comum do Sul –Mercosul (1991). Nesse novo contexto, os países amazônicos começaram a fazer parte da agenda para integração regional da

política externa brasileira a partir da criação, em 1993, de uma Área de Livre Comércio para a América do Sul – ALCSA, que com o passar dos anos revelou-se infrutífera. Posteriormente, a partir do Plano Plurianual nacional de 1996, são anunciadas pelo Estado brasileiro e de forma ainda embrionária a retomada das políticas territoriais para a Amazônia através da construção de dois *eixos de integração e desenvolvimento* transnacionais, um em direção ao Pacífico –via Peru- e outro ao Caribe –via Venezuela-, orientados por uma nova visão de planejamento territorial traduzida na concepção de um espaço geoeconômico aberto.

As crises financeiras do final do século XX serviram para retroceder o comércio intra-bloco na América do Sul e redimensionar a estratégia de integração para o continente. Nesse contexto, adquire relevância a proposta de um planejamento territorial integrado para todo o subcontinente, baseado na implementação de infraestrutura econômica –transportes, telecomunicações e energia- capaz de viabilizar o acesso às cadeias produtivas em seu interior.

A tarefa de executar um planejamento territorial integrado para a América do Sul requer a coordenação de políticas internas e externas entre os Estados. Assim, a reunião dos 12 presidentes sul-americanos realizada em Brasília no ano 2000 serve para lançar as bases da Iniciativa da Integração da Infraestrutura Sul Americana – IIRSA que, inspirada nos *eixos de integração e desenvolvimento* do Plano Plurianual brasileiro, objetiva identificar e anular os *gargalos* de infraestrutura que impedem uma inserção econômica competitiva no mercado regional e, principalmente, mundial.

Desse modo, durante os últimos anos do governo Cardoso são esboçados os primeiros *eixos de integração* transnacionais que, nos governos Lula da Silva (2003-2006-2010), assumem um papel central na agenda da política externa para o entorno geográfico sul-americano, quando a proposta de um projeto integracionista é amplamente enfatizada. Tem início então uma ofensiva diplomática brasileira

visando a aprofundar o projeto de integração regional mediante o resgate da dimensão política e a afirmação do Estado na condição de seu pólo dinâmico e condutor. Assim, o projeto IIRSA, até então em fase de discussão sobre questões técnicas de implementação, é alocado sob amparo institucional da recém criada Comunidade Sul Americana de Nações<sup>3</sup> (2004). Nesse mesmo ano é anunciada a agenda consensuada da IIRSA com os projetos prioritários para os *eixos de integração* anteriormente definidos e que deveriam ser implementados entre 2005 e 2010.

Todo esse processo serve para redesenhar o mapa geopolítico do imenso espaço amazônico em sincronia ao contexto de integração sul-americano, e por sua vez traz impactos diretos na dinâmica interna da Amazônia, especialmente quando relacionados à dimensão sócio-ambiental. Nesse quesito, os problemas encontrados na implementação dos projetos têm posto em questão a própria validade do modelo vigente de desenvolvimento regional integrado, materializado através dos *eixos de integração* transnacionais, em função de seu potencial predatório ao capital natural e às formas de vida tradicionais próprias do ambiente amazônico.

Diante desse quadro, surge a questão central que conduz esse trabalho: considerando as complexidades naturais e sociais desse imenso espaço físico que é o bioma amazônico, qual seriam o alcance, bem como as restrições, de um amplo programa de infraestrutura para a integração física e produtiva da Amazônia sul-americana? De início, argumento que esta é uma questão de natureza multidisciplinar e transversal a diferentes dimensões de análise: no plano mais abrangente, a integração física da Amazônia continental é vista como parte do projeto de integração regional sul-americano impulsionado pela política externa; no plano específico, conflitos de interesses entre atores próprios da dimensão local

---

<sup>3</sup> A Comunidade Sul Americana de Nações reunia todos os países da América do Sul, à exceção do Departamento Ultramarino Guiana Francesa. Em 2007 a Comunidade Sul-Americana de Nações passa a ser denominada União das Nações Sul Americanas - Unasul.

do território disputam a primazia na definição do modelo de desenvolvimento para a região.

Assim, seguindo a linha dos trabalhos que adotam a integração regional como objeto de estudo, esta dissertação pretende contribuir para abordagem da questão acima mencionada através do exame da forma como as iniciativas brasileiras buscaram estruturar canais de comunicação física transnacionais na floresta amazônica, no contexto da integração sul-americana. Mais especificamente, o objetivo foi analisar o processo de integração física e produtiva do Brasil com os países amazônicos, desde a implementação sob forma embrionária dos *Eixos de integração e desenvolvimento* em 1996, quando é retomado o planejamento territorial para a Amazônia, até 2006, ao terminar o primeiro governo Lula da Silva.

Nos dois primeiros capítulos, busco contextualizar a inserção do tema da infraestrutura na agenda de ação do Estado nacional para a integração sul-americana. Reporto-me ao início da década 90, quando são formados blocos sub-regionais na América do Sul a partir de um novo contexto regional caracterizado pela adoção em massa dos Estados aos modelos econômicos liberais, mas busco igualmente afirmar a perspectiva histórica da integração. A proposta de um planejamento territorial integrado para o continente a partir do século XXI trouxe a Amazônia para o centro do debate sobre a integração regional, já que sua dimensão territorial guarda as fronteiras políticas entre diversos países. Destaco nesse quesito a evolução das relações do Brasil com os países amazônicos.

A trajetória da infraestrutura da Amazônia no contexto de integração sul-americana é o foco dos terceiro e quarto capítulos, nos quais analiso a retomada do planejamento territorial na região a partir dos *eixos de integração e desenvolvimento* contidos nos Planos Plurianuais e na Iirsa. Procuo examinar o modo de elaboração e implementação das obras de infraestrutura integracionistas sob o enfoque do planejamento territorial do Estado, levando em consideração os antecedentes e



buscando identificar os principais atores e interesses envolvidos na definição dos novos programas.

O quinto e último capítulo aborda a dimensão sócio-ambiental, indissociável de qualquer projeto de planejamento territorial para o território amazônico. Nesse capítulo procuro elaborar a disputa entre diferentes atores do Estado e da sociedade civil para primazia na definição do modelo de desenvolvimento para a região, e busco também situar a crítica referente aos impactos sócio-ambientais do modelo vigente baseado nos *eixos de integração e desenvolvimento*.

### O Brasil e a integração regional sul-americana

#### A integração como projeto latino-americano histórico

O tema da integração regional não é recente na história dos países latino-americanos. Desde o período que culminou com a vitória das lutas pela independência na maior parte das antigas colônias europeias nas Américas, em finais do século XVIII e início do século XIX, o assunto vêm sendo evocado pelas classes dirigentes desses estados com maior ou menor intensidade, dependendo da conjuntura específica e dos interesses e valores preponderantes que caracterizam as ações políticas de determinados períodos da história. Muitos fatores contribuem para que essa noção de busca por um projeto integracionista seja fortalecida, dada a semelhança que as diferentes nações apresentam em termos de idiomas, religião, cultura, história, condições socio-econômicas e outros traços marcantes que permitem identificar similitudes na composição social, política e econômica dos povos. Entretanto, é curioso como justamente uma área com condições tão favoráveis à um projeto de tal envergadura apresenta-se, já ao final do século XX, como uma das regiões mais desintegradas do planeta, composta por Estados historicamente desarticulados entre si, *virados para o mar e de costas uns para os outros*.<sup>1</sup>

As explicações para essa desunião histórica podem ser variadas e devem ser analisadas sob os diferentes enfoques que caracterizam um processo integracionista, tais como o político, o econômico e o cultural. Observa-se, porém, um descompasso

---

<sup>1</sup> Metáfora de uso recorrente na literatura sobre as relações históricas entre os Estados latino-americanos. Ver QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina, 2005.

histórico entre os interesses integracionistas ligados ao âmbito econômico e político dos Estados independentes latino-americanos e, dessa incompatibilidade, resultariam ciclos periódicos de maior ou menor intensidade nas relações de vizinhança. Assim, a despeito de o aspecto cultural –línguas, tradições, costumes- ser um determinante amplamente favorável para a união e integração dos países da América Latina, as relações diplomáticas e comerciais entre os países evoluíram de forma lenta e cautelosa ao longo dos séculos.

Do ponto de vista econômico, um bom exemplo a respeito das dificuldades históricas encontradas no processo integracionista da região está na incapacidade da maioria dos países de superar sua condição de economia nacional exportadora de matérias-primas e *commodities* aos grandes centros de poder mundial, herança do período colonial e modelo pelo qual a totalidade dos países latino-americanos passou a fazer parte do sistema capitalista internacional. Esse aspecto estaria na origem da falta de complementariedade entre as economias nacionais, dependentes da importação de manufaturas produzidas fora da região, e certamente um fator de forte retração nas ambições integracionistas, como observa Medeiros.<sup>2</sup>

Diante da incapacidade –ou falta de vontade- das lideranças políticas locais em alterar esse quadro de histórica inexpressividade de vínculos entre as economias de seus países, prevalece o distanciamento político e econômico apesar da proximidade geográfica. A justificativa pode ser encontrada no modo como os países latino-americanos se afirmaram como *colônias da indústria e das finanças européias e norte americanas*<sup>3</sup> desde o processo de independência. A despeito de todas as tentativas que evocaram ao longo dos anos um projeto integracionista de cunho predominantemente político, fundado tanto na valorização da identidade latino-americana quanto na construção de um bloco que pudesse agir como contraponto à

---

<sup>2</sup> MEDEIROS, C . Dilemas da integração, 2007.

<sup>3</sup> Ver MARIÁTEGUI.obra. *appud* MEDEIROS, C . Dilemas da integração, 2007: 230.

potência hegemônica estadunidense, o fator econômico por diversas vezes apresentou-se como empecilho de difícil superação no aprofundamento de tais iniciativas. Essa rarefação das relações econômicas intraregionais gerou ao longo dos séculos uma débil infra-estrutura de comunicação e transportes interligando os países, que resultou na balcanização econômica regional.<sup>4</sup>

Nos anos 50, já diante de um mundo bipolar e a Europa em acelerada reconstrução, intelectuais da Cepal, cujos maiores expoentes foram Raul Prébisch<sup>5</sup> primeiro e, no Brasil, Celso Furtado depois,<sup>6</sup> apresentam a tese de que a divisão internacional do trabalho, na qual os latino-americanos estavam inseridos na condição de provedores de matérias-primas aos países centrais e importadores de suas manufaturas, criava um empecilho ao desenvolvimento da periferia capitalista, cuja única saída estaria na industrialização. Nesse contexto, parte crucial para o sucesso de boa parte dos projetos integracionistas propostos pela Cepal baseava-se no aprofundamento das trocas comerciais entre os Estados da região, através de cadeias produtivas nacionais complementares entre si. A teoria cepalina<sup>7</sup> considerava que, ao adotarem políticas de substituição das importações, os Estados impulsionariam sua industrialização e encontrariam na região um mercado privilegiado para a expansão de sua produção. No âmbito geopolítico, esse projeto era visto como capaz de incrementar a autonomia regional frente ao resto do globo, além de conferir coesão ao bloco continental através da racionalização do processo

---

<sup>4</sup> Ver MEDEIROS, C. Dilemas da Integração, 2007: 232

<sup>5</sup> FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*, agora reeditado pelo Centro Internacional Celso Furtado. Ver também COSTA LIMA & DAVID. A atualidade do pensamento de Celso Furtado, 2008

<sup>6</sup> PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas, 1949

<sup>7</sup> Ver BIELCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal, 2000.

de substituição de importações por intermédio de maiores escalas para novas indústrias provenientes das exportações e da maior complementariedade regional.<sup>8</sup>

Na avaliação de Devlin & Estevadeodal,<sup>9</sup> nesse *regionalismo* que propunha o desenvolvimento orientado para o mercado interno e a industrialização substitutiva, os acordos comerciais impunham elevados índices de proteção nacional e estimulavam a intervenção direta do Estado nos mercados. Dessa forma, a adoção de medidas voltadas ao estabelecimento de vínculos comerciais com os países industrializados não constituía assunto central da política latino-americana. Entretanto, o rumo das transformações sistêmicas na década de 70 condenaram o modelo de desenvolvimento caracterizado pelas políticas de substituição de importações.<sup>10</sup> Com o iminente fracasso das políticas de substituição de importações nos anos 80, os países promoveram a abertura comercial e financeira em suas economias nacionais, beneficiando acordos regionais e tornando o crescimento das exportações como fundamento central da nova política econômica, como veremos adiante.

Especificamente no caso brasileiro, resta observar que o país obteve algum sucesso na implantação do modelo de substituição de importações que predominou de 1930 a 1985. Seu auge foi durante o pós-guerra, de 1945 até 1974, tendo sofrido forte revés após o primeiro choque do petróleo. A partir de então, teve início a decadência do modelo até seu ocaso na década de 80, quando o Estado vivenciou

---

<sup>8</sup> *Idem*: 233

<sup>9</sup> DEVLIN & ESTEVADERODAL. Que hay de Nuevo en el Nuevo regionalismo de las Américas?, 2002.

<sup>10</sup> Ver TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, 1981. em outra perspectiva de análise, de acordo com Garretón e outros, o que se entende por modelo de desenvolvimento é o conjunto de percepções e práticas que permeiam o processo de crescimento econômico e mudança social, responsável pela atribuição de funções ao Estado e aos agentes econômicos nacionais, e guiado por determinados padrões de relacionamento em relação ao contexto internacional. Ao mesmo tempo, esse processo num regime democrático como o brasileiro pós-1985 somente encontra as ferramentas necessárias à sua evolução mediante o apoio popular, alcançado graças a sua capacidade normativa, afetiva ou ideológica de persuasão. Ver GARRETON et al. *América Latina no século XXI*, 2007: 17

uma profunda crise do desenvolvimentismo nacional, marcada por altos índices de inflação, dívida externa crescente e estagnação econômica.

Essa situação, que perdurou durante toda a década 80, coincidiu com o processo de redemocratização e a proclamação da Constituição de 1988, na qual estavam definidas as novas bases de gestão do Estado democrático de direito. Cabe aqui ressaltar o trecho da nova Constituição que retoma a antiga idéia de integração, onde se lê:

A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.<sup>11</sup>

### **Efeitos das transformações sistêmicas na América do Sul**

Na nova fase do capitalismo global, uma combinação de fatores externos e internos resultou na reformulação do modelo de desenvolvimento econômico do país e da maneira de se pensar seu relacionamento com o exterior.

Sob o prisma interno, as reformas institucionais que iriam redefinir a orientação política do Estado brasileiro durante toda a década de 90 foram fruto do esgotamento do nacional-desenvolvimentismo, que culminou na preocupação em galgar uma inserção mais efetiva do país no comércio e na política internacional como forma de solucionar os problemas herdados com a falência do antigo modelo. Já no âmbito externo, a campanha empreendida pelos países capitalistas centrais, através dos mais variados mecanismos de pressão, para a propagação da ideologia do livre mercado ao redor do globo como bandeira de ação política também contribuiu para o direcionamento dado à reforma do Estado nacional pós-ditadura.

Como observa Fiori,<sup>12</sup> foram mudanças significativas de ordem política e econômica mundial que redefiniram as *bases por onde os povos, estados e nações*

---

<sup>11</sup> Ver Constituição Federal de 1988, Título I, artigo 4, parágrafo único.

<sup>12</sup> Ver Fiori, J.L. *O Brasil no espaço*, 2001

*disputariam riqueza e poder dentro de um remodelado sistema capitalista mundial.*<sup>13</sup>

Nesse contexto, as décadas de 70 e 80 propiciaram as condições favoráveis no âmbito externo para a reforma em direção ao atual modelo de desenvolvimento no âmbito interno. O autor sintetiza essas transformações em cinco aspectos fundamentais, como descritos a seguir.

O primeiro ocorre na esfera da geopolítica mundial, com a ofensiva ideológica anticomunista e a corrida tecnológica militar de Reagan que, com o fim da URSS e da guerra fria em 1991, conferiu aos Estados Unidos o monopólio do poder político-militar e redesenhou os espaços e hierarquias mundiais sob o que poderia ser chamado de *império anglo-saxão*.<sup>14</sup>

Já a segunda transformação ocorreu no campo político-ideológico, quando Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margareth Thatcher na Inglaterra aliaram a ideologia do liberalismo às ações políticas, propondo o fim do estado de Bem-estar Social e investindo fortemente na exportação de suas reformas ao redor do globo. Trata-se essencialmente da defesa de políticas deflacionistas, aliadas à reformas desestatizantes e desreguladoras. Especialmente com o fim da URSS, essa vertente de pensamento perdeu seu maior contraponto e tornou-se soberana, em acordo com aquilo que se convencionou-se chamar de hegemonia do *pensamento único* neoliberal.

A terceira mudança ocorreu no campo monetário-financeiro. Teve início nos anos 60 com a desregulação financeira que deu origem ao euromercado de dólares e prosseguiu com o fim do sistema de paridade cambial acordado em Bretton Woods. Seus efeitos, entretanto, somente foram expandir-se e mundializar-se rapidamente a partir dos anos 80, com as políticas desregulacionistas iniciadas por Reagan e Thatcher que acabaram rapidamente adotadas por boa parte do mundo por diferentes

---

<sup>13</sup> *Idem*: 223.

<sup>14</sup> *Idem*: 224.

motivos. Como resultado disso, estrutura-se nos anos 90 uma finança mundial privada e desregulada.

A quarta diz respeito às inovações tecnológicas, responsáveis pela integração em tempo real de todos os mercados financeiros. Tal *revolução tecnológica* provocou alterações produtivas e gerenciais que permitiram aumento de produtividade e lucratividade, especialmente depois de 1990.

A quinta grande mudança ocorreu no campo do trabalho e do emprego, e é decorrente diretamente das alterações mencionadas acima. Nas décadas de 80 e 90, o mundo do trabalho sofreu, por conta da desaceleração no crescimento e reestruturação produtiva através das novas tecnologias, a diminuição global dos postos de trabalho, achatamento do valor das remunerações, esvaziamento do papel das organizações sindicais e, conseqüentemente, retração dos direitos sociais e trabalhistas.<sup>15</sup>

O resultado dessa conjunção de fatores em escala mundial deu origem à uma nova etapa no movimento de expansão do sistema capitalista, que se convencionou chamar de globalização.<sup>16</sup> A mudança na estratégia para o desenvolvimento nacional brasileiro trazida junto à esse fenômeno de alcance global não resultou necessariamente da adesão imediata aos princípios ideológicos do novo paradigma de ação política e econômica, o *neoliberalismo*, mas foi também produto de exigências impostas pelos credores, organismos internacionais e alguns países centrais para que o Brasil pudesse renegociar sua dívida externa, que como já dito atingia níveis elevados ao final do período militar, e com isso garantir seu retorno ao

---

<sup>15</sup> Ver HOBBSBAWN, E. *A era dos extremos*, 1995. E SARTI, I. *Da outra margem do rio. Os partidos políticos em busca da utopia*, 2006.

<sup>16</sup> A palavra globalização será utilizada no texto sempre para sintetizar essas mudanças estruturais que atribuem sentido às configurações sociais, políticas, culturais e econômicas no mundo contemporâneo, onde a questão econômica foi redimensionada a um aspecto privilegiado do campo político das relações internacionais.



sistema financeiro internacional.<sup>17</sup> Ainda que a princípio houvesse setores nacionalistas e desenvolvimentistas da elite nacional receosos em abandonar o modelo de desenvolvimento anterior, tornaram-se cada vez mais inexpressivos diante da difusão da idéia que apregoava a saída da crise do Estado desenvolvimentista a partir das possíveis benesses advindas das reformas liberalizantes. A democracia como sistema político de governo nacional ressurgiu, portanto, revestida de uma roupagem neoliberal, e disposta a reformar as instituições do Estado de acordo com esse verniz político-econômico-ideológico.

O marco emblemático desse redirecionamento da política interna ocorreu em Washington, no ano de 1989, quando foram estipuladas em comum acordo uma série de medidas a serem adotadas conjuntamente pelos governos do continente americano – exceto Cuba -, tendo em vista a criação de condições para que o livre-mercado prosperasse e assim se tornasse o novo condutor do desenvolvimento dos países da região. Resumidamente, o plano de ação incluía medidas de desregulação dos mercados internos e externos, abertura comercial, planos de austeridade fiscal e redução dos gastos públicos, impulsionados especialmente por programas de privatizações.<sup>18</sup> Com a adoção dessas políticas, o mercado se sobrepôs rapidamente ao Estado brasileiro no papel de condutor do desenvolvimento interno, mas isso não

---

<sup>17</sup> Ver SANTOS, M. *Por uma outra globalização*, 2001.

<sup>18</sup> Sob um prisma mais detalhado, pode-se dizer que essas iniciativas buscavam promover a privatização das indústrias estatais com o objetivo de liberar o governo central e as autoridades monetárias do pagamento dos déficits orçamentários e a passagem dos bens às mãos de corporações e empresários com capacidade de investimento. Essa liberalização reduziu a cobrança de impostos, liberou a taxa de câmbio e eliminou os controles de câmbio para impulsionar a competição, aumentar a eficiência produtiva e baixar os preços locais. A política monetária tornou-se restritiva, visando frear a inflação, e incluiu altas taxas de juros, de modo a atrair o capital estrangeiro de curto prazo. A reforma do setor público também reduziu o funcionalismo estatal; buscou melhorar a arrecadação e fortalecer o controle bancário e de crédito; e limitou os serviços públicos, como educação e saúde, com a finalidade de reduzir o déficit do setor. Essas políticas, ainda segundo o autor, acabaram por constituir as bases para que o tipo de produção orientada para a exportação integrasse a nação na economia global, para ampliar os intercâmbios externos, atrair investimentos e para assegurar que os produtores nacionais adicionassem valor aos seus produtos na base de vantagens comparativas. Ver GARRETON *et al.* *América Latina no século XXI*, 2007: 90-91.

ocorreu só no Brasil. O chamado Consenso de Washington concretizou a assunção do modelo neoliberal à quase totalidade do continente, sendo anunciado por seus defensores como o *fim da história*<sup>19</sup> das disputas entre ideologias, e tratado por boa parte das classes diringentes dos países periféricos como opção única para o desenvolvimento.<sup>20</sup> Com isso, o paradigma liberal no campo econômico tornou-se tanto o marco de referência da economia internacional como o orientador das políticas econômicas interna dos Estados, que para tanto também apoiaram-se nos avanços tecnológicos ocorridos no mesmo período, capazes de dar impulso à transnacionalização progressiva que bem caracterizou esse processo.

Ao descrever os efeitos práticos da aplicação desse modelo econômico neoliberal nos países latino-americanos, Garretón,<sup>21</sup> chama a atenção para a transferência, em grande parte, da responsabilidade do crescimento e do investimento para as empresas privadas. Para que os lucros pudessem ser justificados em um contexto competitivo, o modelo defendia que as empresas privadas requisassem incentivos para o uso de capital, de recursos naturais e da mais eficiente mão de obra possível. Como consequência, a redução das barreiras de importação gerou competição entre os produtores estrangeiros e forçou o setor privado local a adequar os preços. Dessa forma, a capacidade de exportação da maior parte dos países tornou-se baseada inteiramente em vantagens comparativas com relação à economia mundial, e a capacidade de intervenção do Estado se limitava às políticas monetárias, à arrecadação de impostos e à prevenção de fraude.

---

<sup>19</sup> Escritor estadunidense que previu emergência do modelo neoliberal em grande parte do mundo, F. Fukuyama cunhou a expressão a partir do suposto fim das utopias com a queda do muro de Berlim, em 1989. Em: FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem*. 1992.

<sup>20</sup> O autor espanhol Joaquín Estefanía descreve com detalhes a construção da hegemonia do pensamento liberal após o fim da União Soviética, chamado também de pensamento único por predominar nos ciclos intelectuais e políticos europeus e estadunidenses com aparente rechaço por qualquer outra proposta alternativa. Ver: Estefanía, J. *Contra el pensamiento único*. 1996.

<sup>21</sup> GARRETON *et al.* *América Latina no século XXI*, 2007: 93.

Entretanto cabe ressaltar que a aplicação desses princípios teóricos não ocorreu de forma equivalente em todos os países do continente, tendo seu grau de adesão variado de acordo com as prioridades domésticas de cada país.

Até aqui, objetivou-se demonstrar como a política interna de desenvolvimento nos países da América Latina, e do Brasil em particular, foram influenciadas pelas transformações sistêmicas na ordem mundial, ocorridas especialmente a partir da década de 80. Esse fato irá necessariamente resultar na revisão dos princípios norteadores das políticas externas em cada um desses países e, conseqüentemente, sua estratégia de inserção internacional. A agenda da política externa é um bom exemplo do impacto dessas transformações, pois ao ser reformulada, foram incorporados temas como meio ambiente, narcotráfico, direitos humanos e competitividade econômica com uma relevância acentuada, se comparada ao período anterior. A ação externa do Governo brasileiro passou então a se concentrar em buscar maior inserção nos fóruns internacionais a partir do compartilhamento a normas internas comuns aos países centrais do globo, o que significou o início de uma nova etapa nas relações com os países latino-americanos, em especial no que diz respeito ao entorno geográfico sul-americano.

### **O regionalismo sul-americano nos anos 90**

Ao longo da história, manifestações de regionalismo são evocadas de acordo com as circunstâncias do período, sendo cada processo caracterizado por uma forma própria, de acordo com o contexto histórico e político no qual esta inserido. Nesse sentido, pode-se dizer que o colapso da União Soviética, quando foi decretado o fim da ordem bipolar, produziu mudanças estruturais no sistema internacional capazes de redefini-lo. Além disso, torna-se relevante ressaltar que a redemocratização na maioria dos países sul-americanos também trouxe conseqüências geopolíticas para o continente. Afinal, com o fim de boa parte das ditaduras, também reduziram-se

significativamente os contenciosos fronteiriços. As tensões fronteiriças do Brasil com a Argentina, por exemplo, atenuaram-se à níveis praticamente residuais. Nesse aspecto, Costa<sup>22</sup> observa que o fim de rivalidades e hostilidades, aliado à consolidação de regimes democráticos numa região historicamente conhecida por sua instabilidade política, teve o poder *de distender o ambiente das políticas internas e externas do estados, de modo que pudessem extroverter suas relações de vizinhança*<sup>23</sup> e proporcionar, em concomidância às transformações sistêmicas ao redor do globo, a rápida liberação de fluxos de capitais, informações, mercadorias e pessoas entre si. Assim, aliado ao aumento do papel da diplomacia civil ao longo desse mesmo período, foram depositadas energias na construção de arranjos multilaterais de cooperação em diversos níveis, de forma a oferecer condições efetivas para a conformação de um arcabouço institucional requerido pelo movimento de integração.

Foi nessa conjuntura que o regionalismo<sup>24</sup> ressurgiu na agenda latino-americana como resposta a um fenômeno global, propiciando novas integrações e, em muitos casos, fortalecendo antigas organizações. Para os países da América Latina, que em sua maioria viviam processos de redemocratização e adaptavam-se a uma ordem mundial descentralizada, o regionalismo foi percebido por muitos de seus líderes políticos como estratégia capaz de assegurar a permanência e importância de seus respectivos países nas nova ordem. Assim, quando criado o

---

<sup>22</sup> COSTA, W. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana, 2000.

<sup>23</sup> *Idem*: 9.

<sup>24</sup> Cabe aqui uma breve explicação sobre o conceito de *regionalismo*. Quando o termo *região* é utilizado nas análises de política internacional, se define como área que inclui a vários Estados. Em outras palavras, o conceito de *região* tem como referente o Estado-nação. São Unidades politico-administrativas que estão por cima ou por debaixo do Estado-nação. No âmbito da economia internacional, *regionalismo* supõe a fusão ou a cooperação entre vários espaços econômicos nacionais que estão baixo a jurisdição dos Estados. A geografia é importante para o estudo do regionalismo pois identifica e separa o regional do global. As explicações econômicas do regionalismo estão estreitamente ligadas à noção de autonomia e interdependencia.

Mercosul, a aproximação Brasil-Argentina era vista como fundamental em termos de política internacional, pois conquistava adeptos em parte na diplomacia e ao mesmo tempo apresentava-se ligada à estratégia do paradigma universalista. O Mercosul, antes de ser um limitador de autonomia, era justificado como um instrumento que aumentaria as capacidades externas dos países, como maior presença política e econômica no mundo e maior peso na formulação de regimes e instituições internacionais, a partir do compartilhamento de interesses dos países membros. Para alguns ainda, avançar no processo de integração aumentaria o potencial de barganha nas relações com os maiores centros de poder. Como aponta Vigevani *et al*,<sup>25</sup> essas diferentes perspectivas viabilizaram a aliança do Brasil com o Mercosul, e particularmente com a Argentina, partilhada *tanto por setores ligados à tradição nacionalista, quanto por setores que consideravam a inserção do Brasil na ordem internacional liberal inevitável*.<sup>26</sup>

O novo contexto emergia aliado à percepção comum em setores ligados às lideranças dos países da periferia de que uma ação coordenada em bloco no âmbito político facilitaria a defesa de interesses comuns e ainda poderia ser capaz de aumentar o poder de barganha destes frente os países centrais do sistema internacional. A percepção sobre os benefícios em fortalecer o bloco regional eram em muitos casos inspirados pelo aparente sucesso da formação da União Européia, além da contemporânea proliferação de acordos e tratados de cooperação regionais que espalharam-se ao redor do globo durante as décadas de 80 e 90.

Nesse novo contexto regional, imediatamente batizado pela Cepal de *regionalismo aberto*,<sup>27</sup> os acordos de livre comércio passaram a ser o principal

---

<sup>25</sup> VIGEVANI *et al*. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites, 2008

<sup>26</sup> *Idem*: 8

<sup>27</sup> As idéias de regionalismo aberto adotadas na América Latina originaram-se nas propostas da Comissão Econômica para América Latina -Cepal- no início da década de 90. O documento

instrumento do modelo de integração adotado pela América do Sul, que expressava a idéia, bastante valorizada no momento da abertura dos mercados e da globalização financeira e produtiva, de um regionalismo não exclusivo, isto é, privilegiaria o fortalecimento da integração regional sem que isso resultasse no desvio do comércio com o exterior.<sup>28</sup> Essa prática acabou por legitimar o expressivo movimento de abertura comercial, a partir do início da década de 90, e marcou uma mudança na inserção econômica dos países periféricos no centro das reformas de mercado então implementadas.<sup>29</sup>

Nesse quadro, o *relançamento* de projetos de integração adequados à nova conjuntura confluiu tanto na revitalização de antigos sistemas de integração que até então sobreviviam precariamente (como o Mercado Común Centroamericano – MCCA, a Comunidad del Caribe – Caricom, a Comunidade Andina – CAN e a Associação Latinoamericana de Integração – Aladi), como na criação de novos esquemas (como o Mercado Comum do Sul -Mercosul e a Associação dos Estados do Caribe – AEC), além da proclamação de vários acordos de cooperação bilateral entre países latinoamericanos.

No pequeno livro em que apresenta a concepção de regionalismo aberto como modelo para os movimentos de integração nas Américas através de seus diferentes

---

original da Cepal define regionalismo aberto como um processo que busca conciliar, por um lado, a interdependência decorrente de acordos comerciais preferenciais e, por outro lado, aquela impulsionada basicamente pelos sinais do mercado resultantes da liberalização comercial em geral, onde as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional e que as complementem. A Cepal adverte ainda que este regionalismo seria distinto da abertura simples de comércio e da promoção indiscriminada das exportações por conter um ingrediente preferencial refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e a afinidade cultural dos países da região. Ver GUDYNAS, E. El regionalismo abierto de la Cepal: insuficiente y confuso, 2005. <http://www.integracionsur.com/americalatina/GudynasRegionalismoAbiertoIrc.pdf> acesso em 5/5/2008

<sup>28</sup> COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas: Santiago de Chile, 1994: 12.

<sup>29</sup> Ver LIMA & COUTINHO. *Integração Moderna*. 2006.

blocos regionais, a Cepal identifica duas situações capazes de justificar seu fortalecimento:

*Primeiramente, es posible postular que los compromisos integradores entre países pueden ser no solo compatibles con sino también funcionales para el objetivo de lograr crecientes niveles de competitividad internacional. De hecho, ninguno de los países –desarrollados o en desarrollo– que han asumido compromisos integradores los han planteado como alternativas a una inserción más dinámica en la economía internacional, sino como procesos complementarios para cumplir ese propósito. En los países de ambos grupos se sostiene más bien que su finalidad es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismos y de trabas al intercambio de bienes y servicios. Outro fator lembrado seria que...al mismo tiempo, todos reconocen también al riesgo de que la configuración de bloques económicos entre países desarrollados conduzca a un mundo fragmentado, en el que predomine el libre comercio dentro de esas agrupaciones y un comercio más administrado entre ellas y los demás países. En esa perspectiva, la integración sigue teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo en los países desarrollados.<sup>30</sup>*

Assim, o modelo de integração em questão enfatizava a importância da formação de blocos regionais não significar o desvio de comércio ao mercado internacional, o que significa dizer, criar acordos regionais preferenciais sem proteccionismos para os demais mercados. Segundo o mesmo estudo, os fatores capazes de garantir o aumento da interdependência regional ao mesmo tempo em que garanta a inserção no mercado internacional são a mesma tendência encontrada nos países para

*...un marco macroeconómico coherente y estable, la liberalización comercial unilateral, la promoción discriminatoria de las exportaciones, la desreglamentación y la eliminación de trabas a la inversión extranjera, las privatizaciones y la supresión de restricciones de pagos. Esta*

---

<sup>30</sup> COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe –La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas: Santiago de Chile, 1994: 11.

*similitude de tendencias también ha sido fortalecida por la cercanía geográfica y la afinidad cultural.*<sup>31</sup>

Observa-se nesse receituário, portanto, todos os elementos necessários para caracterizar um processo de integração regional adaptado às reformas políticas e econômicas neoliberais ocorridas na maior parte dos países latino-americanos no início da década de 1990.

No caso sul-americano e, mais especificamente relativo à diplomacia brasileira, assume preponderância a ênfase no incremento das relações com o Cone Sul através do Mercosul, cujo projeto original vislumbrava uma aliança comercial que dinamizasse a economia regional, movimentando entre si mercadorias, pessoas, capitais e força de trabalho. O acordo teve seu início formalizado em 1991, sob o formato de uma zona de livre-comércio, sendo em 1995 transformado em união aduaneira ainda imperfeita.<sup>32</sup> Ainda que o Mercosul também tenha sido originalmente concebido como plano estratégico de inserção internacional do Cone Sul, não foi demonstrado em seus anos iniciais maiores interesses em aprofundar esse aspecto político através de seu fortalecimento institucional, restringindo-se a impulsionar sua dimensão comercial e induzir a abertura de mercado que então se inicia.<sup>33</sup> Assim como nos demais blocos regionais formados e reformados ao longo do continente americano, no Mercosul também vigorou o modelo de *regionalismo aberto*, com baixa institucionalização e preocupação em não provocar desvios de comércio na produção interna dos países.

Entre 1993 e 1999, a idéia de construir um novo regionalismo na América do Sul teve como pilar a negociação comercial entre a Comunidade Andina das Nações –

---

<sup>31</sup> *Idem*: 12.

<sup>32</sup> Para maiores detalhes sobre o tema, ver JUME & PIANI. Comércio e tarifa externa comum (TEC) no Mercosul: uma perspectiva brasileira, s/d.

[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/aberturacomercial\\_/Capitulo%202\\_comercio.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/aberturacomercial_/Capitulo%202_comercio.pdf)  
acesso em 4/2/2009

<sup>33</sup> Ver LIMA & COUTINHO. Integração Moderna. 2006



CAN- e o Mercosul para estabelecer a Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA. A integração econômica nos moldes do regionalismo aberto havia sido exitosa tanto na CAN como no Mercosul em conduzir na primeira metade dos anos 90 a um incremento da interdependência no interior de ambos os grupos. Como observa Ruiz,

Si el libre comercio había producido esos resultados a escala sub-regional –andina y mercosuriana- era previsible que un ALCSA tuviera consecuencias similares a nivel sudamericano. Además, la interdependencia creada conduciría a posiciones comunes en temas como el Area de Libre Comercio de las Américas –ALCA-, frente la cual Brasil tenía serias reservas.<sup>34</sup>

Desde quando anunciada como projeto para o futuro, em 1994, a ALCA esteve em perspectiva para todas as ações do governo brasileiro voltadas para o fortalecimento de um regionalismo Sul-Americano.

Em 1998, logo após a reeleição do presidente Cardoso, a moeda brasileira entra em crise e se desvaloriza, o que gera um debate sobre quem havia realmente ganho com o modelo de integração comercial em pauta até então.<sup>35</sup> O CAN, por outro lado, perdia seu dinamismo característico dos primeiros anos da década de 90 e, em particular, aumentava o conflito no eixo Caracas-Bogotá. O estancamento dos processos de integração impactou severamente na estratégia brasileira. Desde meados da década de 90, o Brasil havia sido um entusiasta promotor da aproximação entre o CAN e o Mercosul. Em 1999, diante do deterioro das relações intra e entre-blocos, o governo Cardoso passa a assinar Tratados de Livre Comércio –TLC- com os países andinos. Ainda que essas estratégias tenham representado avanços, correspondiam apenas em parte a estratégia brasileira de integrar o CAN e o Mercosul através de um acordo intra-grupo, que seria o pilar da ALCSA.

---

<sup>34</sup> RUIZ, J. B.. Del ALCSA a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Explicando el nuevo regionalismo en América del Sur, 2006: 107

<sup>35</sup> *Idem*.

## A concepção de integração no século XXI

Em meio a um processo que enfrentava diversas dificuldades, agravadas pela crise econômica de 2001 na Argentina, as eleições de 2002 no Brasil e Argentina resultaram na chegada ao poder governos críticos ao modelo de Estado neoliberal hegemônico na década de 90. Como observa Garretón, a estratégia neoliberal ainda que inicialmente tenha aparentado solucionar alguns problemas centrais do modelo anterior em relação às distorções econômicas, suas consequências observadas à longo prazo na virada do século

...deixam pouca dúvida de que a maioria dos países da América Latina que tentaram seguir a agenda neoliberal impulsionada pelo mercado de ajustes estruturais não conseguiu alcançar um desenvolvimento sustentável. Não só os desempenhos de crescimento a longo prazo, em geral, foram decepcionantes, mas também imensas desigualdades na riqueza e na renda acompanharam seu errático crescimento.<sup>36</sup>

Assim, quando assumiram o poder em 2003, Lula da Silva (Brasil) e Néstor Kirchner (Argentina) anunciaram um plano de relançar as bases para a integração regional sul-americana, bastante desgastada pelas crises financeiras da década de 90.<sup>37</sup> Alinhado a este discurso estava também o presidente venezuelano Hugo Chávez, eleito em 1998 e desde então vinha apresentando-se como crítico ao modelo neoliberal e entusiasta de um processo de integração sul-americano para além do aspecto comercial e que incluísse uma ampla agenda para o desenvolvimento econômico, social e cultural integrado dos povos da América do Sul.

Já dentro do novo contexto político, onde o eixo Buenos Aires-Brasília-Caracas garantia novo impulso ao projeto integracionista, alcançou-se, em dezembro de 2003, um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a CAN. Em 2004 ocorreu a

---

<sup>36</sup> GARRETON *et al.* América Latina no século XXI, 2007: 98.

<sup>37</sup> Em 2003, os presidentes Lula da Silva (Brasil) e Néstor Kirchner (Argentina) assinaram o "Consenso de Buenos Aires" onde convocavam a unidade e a integração em âmbito regional sul-americano. Ver a esse respeito, RUIZ, J. B. Del ALCSA a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Explicando el nuevo regionalismo en América del Sur, 2006: 122.

terceira reunião de presidentes da América do Sul em Cusco, Peru. Na ocasião foi criada a Comunidade Sul-americana de Nações – CSN (posteriormente, em 2007, o nome seria alterado para Unasul), instituição transnacional que incluía a todos os países da América do Sul, menos a Guiana Francesa, e instituiu metas para o nascente processo de integração sul-americano:

a) coordenação política e diplomática que afirme a região como um fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas;

b) o aprofundamento da convergência entre o Mercosul, o CAN e o Chile em uma zona de livre-comércio, na qual poderiam ser incluídos o Suriname e a Guiana;

c) a integração física, energética e de comunicações na América do Sul e o impulso à lisa;

d) a harmonização de iniciativas que promovam o desenvolvimento rural e agroalimentar;

e) a transferência de tecnologia e a cooperação horizontal em todos os âmbitos da ciência, a educação e a cultura; assim como a crescente interação entre as empresas e a sociedade civil na dinâmica da integração.<sup>38</sup>

São muitos os autores que observam uma reconfiguração no papel do Estado nacional a partir da virada do século, em concomitância ao advento de novos atores políticos que abandonam parte das premissas neoliberais e conseqüentemente incorporam novos temas ao processo de integração regional. Entre eles, Amado Cervo<sup>39</sup> ilustrou esse momento de transição através da substituição de paradigmas que geriam as políticas dos Estados latino-americanos. Resumidamente, de acordo com sua metodologia de análise, no caso brasileiro, de 1930 até 1985 prevaleceu o

---

<sup>38</sup> Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. [http://pt.wikisource.org/wiki/Declaração\\_de\\_Cusco\\_sobre\\_a\\_Comunidade\\_Sul-Americana\\_de\\_Nações](http://pt.wikisource.org/wiki/Declaração_de_Cusco_sobre_a_Comunidade_Sul-Americana_de_Nações) em 8/5/2008

<sup>39</sup> CERVO, A. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático, 2003.

pradigma do *Estado Desenvolvimentista*, associado à um caráter nacionalista autonomista. As reformas do Estado rumo ao neoliberalismo a partir do final da década de 80 teriam dado origem ao paradigma do *Estado Normal*, caracterizado por seu caráter subserviente, internacionalista, regressivo e reducionista em termos das funções exercidas pelo Estado. Foi a crise desse paradigma por volta da virada do século que teria engendrado as bases para a transição ao novo paradigma do *Estado logístico*. Nele, uma vez recuperada a autonomia decisória do Estado, sua função consistiria em dar apoio logístico aos empreiteiros públicos ou privados, preferencialmente privados, com a finalidade de robustecê-los em termos comparativos internacionais. Assim, o Estado deveria proteger as empresas, tecnologias e capitais de matriz nacional, estimulando seu fortalecimento interno e sua expansão global, zelando pelo emprego e pelo bom salário aos trabalhadores, e ampliando o bem-estar do consumidor. No caso brasileiro, a adoção desse paradigma teve seu início ainda no final do Governo Cardoso (1995-2002), com o retorno do planejamento estatal através dos *eixos de integração e desenvolvimento*, porém ainda sem a mesma expressão que viria caracterizar-se a partir do novo século a partir do governo Lula da Silva (2003-...). O *Estado Logístico* estabeleceria a associação de duas esferas: o liberalismo da política externa e o desenvolvimentismo nacional. Através deste novo paradigma, o Estado recuperaria a autonomia decisória e, diferentemente do período desenvolvimentista, seriam os anseios de determinados atores influentes da sociedade civil que passam a direcionar a política externa. Como bem explica o próprio autor:

Na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira ou latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. Recupera a autonomia decisória sacrificada pelos normais, a adentra pelo mundo da interdependência implementando um modelo decisório de inserção autônoma. Seu escopo final, a superação de assimetrias entre nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. Diferencia-se do *Estado desenvolvimentista*, o qual convive sem conflito ao transferir à sociedade as

responsabilidades de Estado empresário. Diferencia-se do *normal*, consignando o Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues às leis do mercado. Por fim, o *Estado Logístico* imita o comportamento das nações avançadas, particularmente os Estados Unidos, visto como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competição do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar.<sup>40</sup>

Como decorrência, há uma busca pela diminuição da dependência financeira e tecnológica que as nações em desenvolvimento comumente têm em relação aos países desenvolvidos. A vulnerabilidade externa, um dos principais aspectos que qualificam a credibilidade internacional de um país, também sofre uma retração como resultado de todo esse processo político.

---

<sup>40</sup> *Idem*: 17

### A infraestrutura como motor da integração regional

#### A infraestrutura como pauta de uma agenda para a integração

A já mencionada concepção de *regionalismo aberto* elaborada pela Cepal para caracterizar o novo movimento para integração nas Américas a partir dos anos 90 já propunha, desde 1994, a superação dos gragalos e discontinuidades de infraestrutura física e energética no continente através de uma agenda de desenvolvimento conjunta entre os países.<sup>1</sup> Tal iniciativa para a América do Sul somente veio a ser lançada em 2000, na I Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Brasília.

Na ocasião, foram apresentados e discutidos projetos para concretizar a integração física e produtiva do continente. A reunião, ocorrida por iniciativa brasileira do presidente Cardoso (1995-2002), tinha como pauta central temas como paz, democracia, estabilidade e desenvolvimento no continente. Na reunião, além dos membros do Mercosul –Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai- e CAN –Peru, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela-, participaram também o Chile, a Guiana e o Suriname. Segundo Ruiz,<sup>2</sup> a idéia de Cardoso era criar uma agenda sul-americana para além do aspecto comercial, onde imaginava desenvolver um espaço regional investindo em infraestrutura, energia e telecomunicações. A materialização estava representada no anúncio da Iniciativa da Integração da Infra-estrutura da América do Sul –Iirsa-, um grandioso projeto de políticas territoriais ao longo da América do

---

<sup>1</sup> Ver COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, 1994: 10

<sup>2</sup> RUIZ, J. B. Del ALCSA a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Explicando el nuevo regionalismo en América del Sur, 2006: 108.

Sul, que previa a formação de corredores de exportação através da construção de infra-estruturas interligadas a transportes, energia e comunicações, afim de suplantar gargalos históricos de conectividade entre os países e viabilizar o incremento de fluxos comerciais entre si e com o resto do mundo. Essa nova agenda significou também a substituição da estratégia centrada na ALCSA –extinta em 1999-, apesar do comercio se manter como forte elemento aglutinador para composição de uma unidade regional.

Todo esse processo levaria ao barateamento dos custos de produção e, com isso, resultaria reinterada a primazia econômica e comercial que passou a nortear a ação política do Estado na globalização. Caso viabilizado, o projeto poderia aumentar as exportações e ampliar o alcance e a competitividade da produção nacional nos mercados externos, tanto intra-continentais como, e principalmente, extra-continentais. De início, seriam três as entidades multilaterais de fomento a investirem no projeto: o Banco Interamericano de Desenvolvimento –BID, a Corporação Andina de Fomento –CAF, e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata –Fonplata, todas com amplos poderes na definição dos projetos a serem investidos. A lisa como concebida originalmente, portanto, não significou a ruptura ou desvio do modelo de integração regional posto em prática durante a década de 90: foi antes seu próprio incremento. De acordo com seus formuladores, um amplo programa integrado de infraestrutura física e energética serviria para impulsionar tanto a integração regional como a inserção comercial competitiva dos países sul-americanos no Mercado internacional. Para tanto, são anunciados sete princípios orientadores de sua ação: a) a concepção de *regionalismo aberto*: o continente Sul-Americano é concebido como espaço geo-econômico integrado onde é preciso reduzir ao mínimo as barreiras internas ao comércio e os gargalos de infraestrutura e os sistemas de regulação que sustentam as atividades produtivas de escala regional; b) a noção de Eixos de Integração e Desenvolvimento: elaborados em função do

regionalismo aberto, pressupõe uma região organizada ao redor de franjas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais. O objetivo seria implementar um padrão mínimo e comum de serviços de infraestrutura a partir dos eixos; c) sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional: argumenta-se que a implantação de infraestrutura garantirá o crescimento da eficiência e competitividade das cadeias produtivas, que por sua vez resultaria em crescimento econômico e consequente melhoria de vida para a população. O uso racional dos recursos naturais estariam garantidos, assim como a participação no processo decisório de atores públicos e privados.<sup>3</sup>

Os eixos de integração e desenvolvimento representam o cerne do projeto da IIRSA –ver mapa 1.1-. Com o objetivo de integrar todos os sistemas de transporte fluvial, rodoviário, marítimo e ferroviário da América do Sul, foram anunciados originalmente 10 eixos de integração e desenvolvimento transnacionais que cruzam diferentes sub-regiões com potencialidades próprias: o Eixos Andino; o Eixo Escudo Guianês, o Eixo do Sul, o Eixo do Capricórnio, o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná; o Eixo Amazonas; o Eixo interoceânico central; o Eixo Mercosul-Chile; e o Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

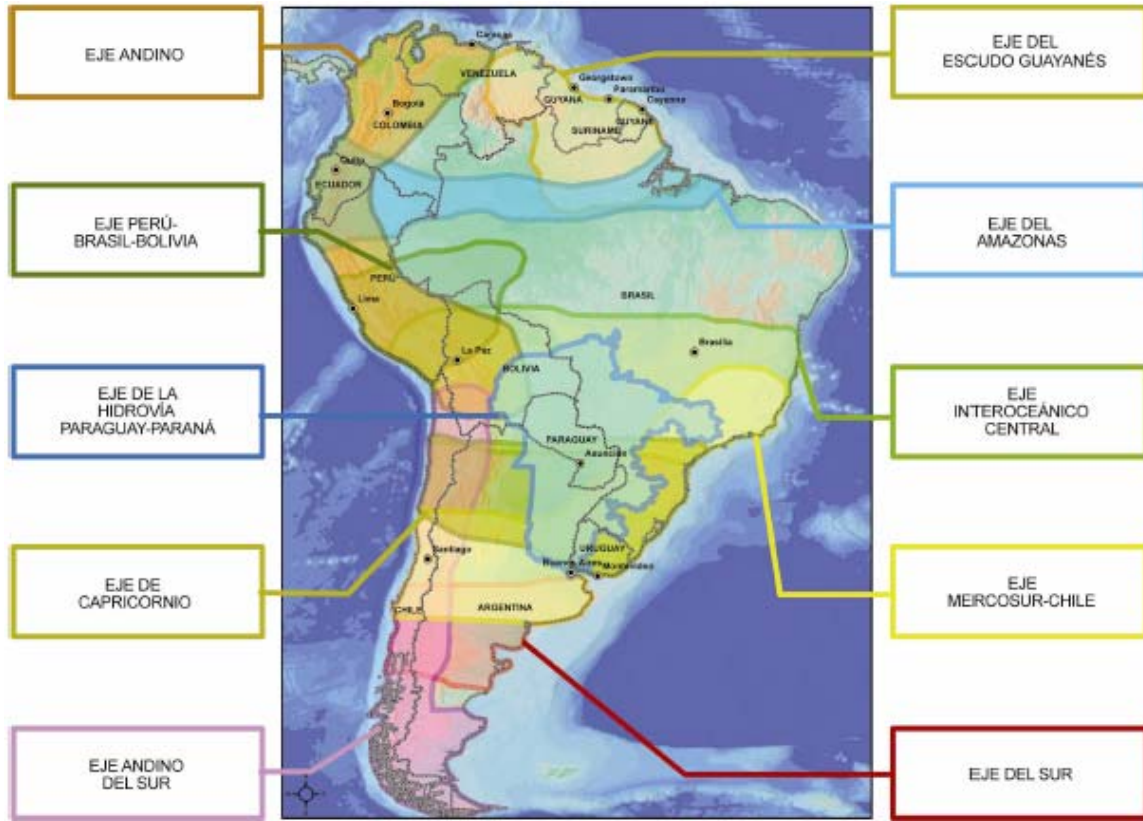
---

<sup>3</sup> Ver IIRSA. Princípios Orientadores. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org) acesso em 22/1/2008



Mapa 1.1

Eixos de Integração e Desenvolvimento da Iirsa



fonte: [www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09\\_seccion1.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09_seccion1.pdf)

O início dos projetos de infraestrutura da Iirsa, entretanto, não ocorreu imediatamente, mas sim após alguns anos de planificação e acerto de pormenores técnicos e conceituais, de maneira que fosse revista em alguns termos e posta em prática, como será analisado posteriormente em maiores detalhes. Em setembro de 2002, os presidentes sul-americanos se reuniram pela segunda vez, na ocasião em Guayaquil –Equador. No *Consenso de Guayaquil sobre integración, Seguridad y Infraestructura Regional*, os presidentes reiteraram sua vontade de seguir

impulsionando ações de coordenação e cooperação com vistas *a conformação de um espaço Sul-Americano*.<sup>4</sup>

No contexto da integração do século XXI descrito no cap. 1, a IIRSA passou a situar-se sob a carcaça institucional do CSN. Foram anunciados na mesma ocasião os 31 projetos prioritários, divididos entre os 10 eixos de integração e desenvolvimento anteriormente definidos pela IIRSA. O governo Lula da Silva, durante o processo de negociação para implementação dos projetos, tratou de fortalecer o papel no Brasil na definição dos projetos prioritários da IIRSA através da inclusão do Banco Nacional de Desenvolvimento –BNDES- como o principal agente financiador das obras da IIRSA.<sup>5</sup>

Na visão de Lima e Coutinho,<sup>6</sup> o planejamento territorial integrado através da IIRSA dá início à uma nova etapa do processo de integração sul-americano, chamada *integração moderna*. Essa etapa se difere da anterior, característica dos anos 90, onde predominaram acordos puramente comerciais. Para que esse fenômeno ocorresse, os autores ressaltam dois outros fatores que contribuiriam para induzir o plano político da região a retornar para os seus contornos geográficos tradicionais, direcionando para uma valorização política e física das regiões: a) o impacto do 11 de setembro, que provocou uma reavaliação da segurança internacional onde Estados *fracos* ou *falidos* passaram a ser vistos pelos países hegemônicos como hospedeiros potenciais de redes terroristas internacionais, e b) a consequente preocupação da comunidade internacional em criar capacidade institucional e políticas nas áreas periféricas, mirando os Estados com maiores recursos e propondo o aumento da representatividade das regiões nos espaços de decisão global.

---

<sup>4</sup> Conforme documento final do *Consenso de Guayaquil*. Ver Consenso de Guayaquil. [www.migracion-remesas.hn/document/consenso\\_de\\_guayaquil\\_sobre\\_integracion.pdf](http://www.migracion-remesas.hn/document/consenso_de_guayaquil_sobre_integracion.pdf) acesso em 20/06/2009.

<sup>5</sup> O tema do financiamento dos projetos da IIRSA será visto em maiores detalhes no segundo capítulo.

<sup>6</sup> LIMA & COUTINHO. *Integração Moderna*. 2006

Como evidencia do fortalecimento da conotação política incorporada à lirsa pelo governo de Lula da Silva, Couto<sup>7</sup> observa que a estrutura da lirsa montada na época de Cardoso para tratar dos temas da infra-estrutura física denotava um caráter estritamente técnico, uma vez que estava sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e não do Ministério das Relações Exteriores que, a princípio, seria mais adequado ao tema. O governo Lula da Silva adotou o projeto lirsa ao seu discurso integracionista investindo no emprego de suas ações para viabilizar o financiamento bilateral do BNDES às obras de infra-estrutura nos países vizinhos, assumindo o papel de ator protagônico no processo de integração física do continente. Em defesa do projeto e justificando sua continuidade e implementação no governo Lula da Silva, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães escreveu em artigo:

Não há a menor possibilidade de construção de um espaço econômico e político sul-americano –economicista ou solidarista, não importa- sem um amplo programa de construção e de integração da infra-estrutura de transportes, de energia e de comunicações dos países da América do Sul. O comércio entre os seis países fundadores da Comunidade Econômica Européia correspondia em 1958 a cerca de 40% do seu comércio total e hoje supera 80%. Em contraste, o comércio entre os países da América do Sul correspondia em 1960, data de começo da Alalc a cerca de 10% e ainda em 2006 não superou os 17% do total do comércio exterior da região. Esse reduzido comércio tinha sua causa na pequena diversificação industrial das economias sul-americanas –hoje também um obstáculo, pois quanto mais diversificadas as economias maior o seu comércio recíproco-, mas também na pequena densidade dos sistemas de transportes nacionais e de suas costas do subcontinente, superando os obstáculos da Floresta e da Cordilheira, como se esta fazendo ao norte entre Brasil e Peru, e se procurará fazer no sul, entre Brasil, Argentina e Chile. A Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana –lirsa-, em 2000, foi um passo de grande importância neste esforço de planejamento, que necessita para se concretizar da alavanca regional do financiamento.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Couto, L. F. A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional sul-americana –lirsa- como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul, 2002: 70

<sup>8</sup>GUIMARÃES, S. O mundo bipolar e a integração sul-americana, 2007. <http://idp.somosportugueses.com/site/?p=15> em 7/7/2008

A defesa do projeto IIRSA como eficiente mecanismo de integração não convence a todos. Para Gudynas,<sup>9</sup> a resposta para essa aparente ambiguidade está na ênfase conferida ao mercado, própria da concepção de *regionalismo aberto* que orienta a definição dos eixos de integração da IIRSA. Como observa o autor,

*En América Latina siguen siendo frecuentes las confusiones y ambigüedades frente al tema de la integración regional y el comercio. Diferentes gobiernos proclaman su firme interés en estrechar las relaciones entre países, pero sus prácticas comerciales operan en sentido contrario. En este terreno tan resbaladizo, es muy frecuente que se presente el concepto de "regionalismo abierto" como justificativo de muy diferentes posturas. En efecto, el "regionalismo abierto" ha estado asociado con proyectos tan dispares como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN-, la CAN, el Mercosur, o incluso con posiciones unilaterales comerciales como las ensaya Chile. Ha sido defendido desde posturas económicas ortodoxas pero también se lo ha invocado desde políticos progresistas.*

*...El "regionalismo abierto" está centrado en el mercado. No existen propuestas de integración en las áreas social, política o ambiental. Temas candentes como la migración fueron dejados de lado, y nunca se exploró el diseño de políticas productivas comunes a nivel regional. Ni siquiera se estudiaron en detalle posibilidades de coordinación productiva entre países, en tanto se esperaba que el mercado y el comercio generarían la mejor asignación de recursos.*

É relevante observar nesse ponto dois aspectos conflitantes no projeto. Se por um lado o fato dos governos demonstrarem disposição para a cooperação na construção de grandes projetos de infra-estrutura que facilitem a comunicação física e produtiva entre os países constitui, de fato, um avanço no âmbito da integração regional da América do Sul, por outro lado o caráter essencialmente funcional às cadeias produtivas exportadoras no interior dos países potencializa a formação de conflitos por terra no interior do território, especialmente quando compreende-se que o planejamento territorial em questão atinge diretamente diversas zonas em grande parte isoladas ou com acesso dificultado aos grandes centros políticos e econômicos.

---

<sup>9</sup> GUDYNAS, E. *El regionalismo abierto de la Capal: insuficiente y confuso*, 2005.

A Amazônia sul-americana, nesse aspecto, é abertamente vista pelo projeto IIRSA como a maior *barreira natural* ao desenvolvimento integrado do continente, que deve ser ultrapassada através de 4 eixos de integração e desenvolvimento transnacionais da IIRSA - 3 deles cortam as fronteiras amazônicas brasileira em algum ponto-. A superação desse *obstáculo* é tida como um impositivo necessário tanto para o barateamento de custos de transportes de cargas para os portos do Caribe e Pacífico como também para que, enfim, a integração física e produtiva do Mercosul - e do Brasil em particular- com os países andinos do CAN<sup>10</sup> possa concretizar-se e viabilizar a conformação de um bloco regional sul-americano. A idéia de que a integração física é peça essencial para fazer avançar a integração regional em suas diferentes dimensões está exposta tanto nos discursos do Estado nacional como nos relatórios das Instituições Financeiras Multilaterais que patrocinam a IIRSA.<sup>11</sup> A integração física dos países amazônicos a partir do século XXI está portanto estreitamente associada às ambições da política externa brasileira para a América do Sul, onde o entorno regional também é visto como natural zona de influência do Brasil no âmbito geopolítico.

### **O processo de integração entre os países amazônicos**

Como parte dos esforços da diplomacia brasileira para consolidação do bloco regional sul-americano, a iniciativa para projetos de infraestrutura de transporte e energia para a América do Sul resulta transformar a Amazônia continental no novo centro de convergência da integração sul-americana, dada sua dimensão por onde se

---

<sup>10</sup> Membros do CAN, Venezuela, Colômbia, Bolívia, Peru e Equador também são países amazônicos. Além deles, completam a relação a Guiana, o Suriname e a Guiana Francesa, além do Brasil, evidentemente.

<sup>11</sup> SILVA, J. A integração sul-americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA, 2004: 21.

encontram as fronteiras políticas que separam o Brasil de 6 países –Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname- além da Guiana Francesa.

Diante do discutido contexto de mudanças no cenário global, em que a evolução do capitalismo impulsiona a expansão do mercado mundial no qual se integram em escalas cada vez maiores os espaços regionais e nacionais,<sup>12</sup> a região amazônica apresenta-se como um grande desafio aos projetos de desenvolvimento integrado do continente, por conta tanto de seus estoques incomparáveis de biodiversidade, como recursos naturais inexplorados, além de potencialidades que a região oferece como campo de investigação científica. Sua importância estratégica pode ser medida de várias maneiras, desde aspectos relacionados à preservação de seus ecossistemas, das culturas e saberes locais da região, passando por seu aspecto geopolítico e o natural interesse que desperta ao grande capital por sua ampla gama de recursos naturais com forte potencial de capitalização. Sua dimensão territorial é outro fator que não permite ignorá-la, já que se espalha ao longo de considerável parcela do sub-continente. O Brasil, cujo território abrange a maior parte do bioma amazônico -em torno de 68%-, faz fronteiras com todos os países da Amazônia continental, à exceção do Equador.

A região amazônica brasileira, historicamente relegada à condição de periferia do desenvolvimento nacional por conta de seu isolamento dos grandes centros de poder político e econômico, têm em suas fronteiras territórios periféricos dentro da própria Amazônia, pois constituem espaços de enorme vazio demográfico, povoados esparsamente por algumas comunidades indígenas e pequenas cidades e vilarejos com precária infra-estrutura e economias que limitam-se à escala local. Entretanto, essas zonas fronteiriças, demarcadas entre as regiões mais intocadas do continente, são de fundamental valor estratégico para a segurança nacional e para o

---

<sup>12</sup> Ver CASTRO, E. Dinâmicas sócio-territoriais, fronteiras na Amazônia e integração sul-americana, 2007.

aprofundamento das relações com vizinhos, afinal, representam a conexão física do Brasil com diversos países do norte do sub-continente, além de responderem pelo limite político territorial de atuação do Estado no exercício de sua soberania.

No começo do século XXI, os limites do território<sup>13</sup> nacional nessa imensa região florestal continuam em grande parte intocados ou parcamente habitados em seus mais de 10.000 km de extensão.<sup>14</sup> Entretanto, é possível verificar um movimento de adensamento populacional em determinadas zonas fronteiriças.<sup>15</sup> O fato da maior parte da população que habita ao longo das fronteiras políticas da Amazônia ter se tornado urbana a partir dos anos 1980<sup>16</sup> demonstra uma mudança na distribuição espacial do quadro demográfico regional que favorece o fortalecimento de corredores de integração física, uma vez que cidades estruturadas fornecem o suporte logístico por onde as redes<sup>17</sup> de comunicação estabelecem seus nós.

Entretanto, a viabilidade de um projeto integracionista organizado desde princípios geopolíticos e geoestratégicos definidos pelo centro de poder nacional, como o atual processo, conta também com a consideração e preocupação com o outro lado da fronteira, uma vez que sem a continuidade dada pelo país vizinho será

---

<sup>13</sup> O conceito de *território* está associado ao poder sobre um espaço físico por agentes estatais ou não estatais. Serve tanto em seu sentido mais concreto, de dominação, como no sentido mais simbólico, de apropriação.

<sup>14</sup> Se levado em consideração os limites internacionais da Amazônia Legal.

<sup>15</sup> Como *zona de fronteira* entende-se uma zona de interação, uma paisagem específica com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, como por exemplo as cidades-gêmeas. Opõe-se à noção de *faixa de fronteira* por esta constituir tão somente uma expressão *de jure*, associada aos limites territoriais do poder do Estado.

<sup>16</sup> Conforme demonstra pesquisa realizada por STEIMAN, R. *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga –Brasil- e Letícia –Colômbia-*, 2002.

<sup>17</sup> O conceito de *rede* serve para o entendimento da organização da base produtiva e sócio-cultural. Lugares e territórios, cuja base produtiva se diferencia do entorno podem ser melhor compreendidos através da noção de rede. A ação institucional, qualquer que seja a escala, somente pode ser gerida através da organização em rede, uma vez que essa compreende desde a escala urbana até as redes decisórias, sociais, culturais e políticas. A rede é concebida como um componente fundamental para articulação e desarticulação do território.

impossível a formalização dos pretendidos corredores. Cabe nesse aspecto ressaltar algumas características do povoamento amazônico nesses países, afim de uma breve comparação. Ao longo do século XX, a colonização amazônica na Colômbia, Bolívia e Peru contou com baixos investimentos dos respectivos governos nacionais, sendo predominantemente realizada através de processos auto-organizativos. Como exemplo, pode-se citar a produção de cocaína: desde os anos 70, este tem sido o principal incentivo para a expansão agrícola nessas regiões.<sup>18</sup> Enquanto isso, do lado brasileiro, a diversificação na alocação de recursos ocorrida no mesmo período estimulou diferentes atividades econômicas vinculadas tanto ao mercado internacional como também o nacional, tais como madeira, criação de gado bovino, Zona Franca de Manaus, complexo minerador de Carajás, complexo da soja no Mato Grosso, etc. O resultado disso foi o estímulo à urbanização em diferentes regiões dentro da Amazônia brasileira, que em última instância repercutem no aparecimento de cidades em determinados segmentos fronteiriços.<sup>19</sup>

Fora a migração gradual –induzida e espontânea– rumo às fronteiras, pode-se citar outros fatores relevantes que redimensionam seu caráter sob o ponto de vista das instituições do Estado: primeiramente, o incremento dos fluxos comerciais entre os países do continente, visto como um imperativo político anunciado a partir do movimento de abertura de mercados; em seguida, a necessidade de cooperação na resolução de problemas comuns que transcendem as fronteiras e exigem ações coordenadas, tais como a preservação do meio ambiente, a proteção às culturas e às terras indígenas; o tráfico de drogas, o contrabando de diversos minerais como o ouro e de eletro-eletrônicos e, por fim, pelas migrações transfronteiriças, facilitadas

---

<sup>18</sup> Ver MACHADO, L. Região, fronteiras e redes ilegais. Estratégias territoriais na Amazônia sul-americana, 2003.

<sup>19</sup> *Idem.*



pelo incremento das redes e onde se coloca em questão a definição de um novo marco regulatório para novas situações criadas.

A partir das transformações no cenário global e regional dos anos 80 – discutidas no capítulo 1-, aliados ao adensamento populacional da região e ao *boom* da fabricação de determinadas mercadorias ilícitas –como a cocaína- , pode-se associar um progressivo avanço das redes ilegais na integração da economia regional e domínio do território onde o Estado apresentava-se ausente. Tais redes não são puramente ilegais em sua composição mas sim mesclam o lícito e o ilícito, uma vez que interagem com estruturas formais legais.<sup>20</sup> Procópio<sup>21</sup> argumenta que, antes do atual projeto de integração regional sul-americano, o *banditismo* serviu de eficiente fator integracionista para a Amazônia sul-americana:

Na América Latina, principalmente entre os países amazônicos, o narcotráfico antecedeu a promoção do processo de integração, antecipando-se às iniciativas estatais. Graças a ele, aumentaram o intercâmbio e o fluxo de pessoas, cresceu o comércio e ampliaram-se os transportes. É enorme o número de cidadãos envolvidos nas diferentes etapas dos negócios das drogas. Cresce com isso também o número de viciados e o Estado se vê impotente frente à amplificação do fenômeno cujas políticas de combate frequentemente surtem efeitos contrários aos desejados.

A integração ousada da economia informal por intermédio do banditismo caminha velozmente. Deixa imobilizadas as iniciativas oficiais. A droga integra de fato e não fica no mundo das intenções.<sup>22</sup>

Ainda que o relato do livro citado trate de um contexto contemporâneo, caracterizado pela sofisticação das redes de articulação entre os nós logísticos e o volume de mercadorias, cabe lembrar ainda que na Amazônia sul-americana existam conhecidas rotas de contrabando desde épocas coloniais.

---

<sup>20</sup> Segundo Machado, a economia ilícita oriunda das redes ilegais tem o poder de atrair negócios legítimos para o âmbito local onde operam, já que são capazes de criar demanda local para uma série de serviços anteriormente inexistentes. Exemplos podem ser vistos através de bancos e aeroportos, que podem compor uma parte estrutural das redes ilegais Ver MACHADO, L. Região, fronteiras e redes ilegais. Estratégias territoriais na Amazônia Sul-americana, 2003: 17-18

<sup>21</sup> PROCÓPIO, A. *O Brasil no mundo das drogas*, 1999.

<sup>22</sup> *Idem*: 156

No caso do regionalismo amazônico, foi criado em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA,<sup>23</sup> com o objetivo de satisfazer especialmente questões associadas a Defesa territorial e a segurança nacional nos confins fronteiriços. Através deste ato, os Estados signatários confirmavam a percepção da Amazônia como um fator natural de integração entre os países, capaz de agregar os Estados membros em torno de interesses comuns já que os ecossistemas florestais não obedeciam os limites políticos e muitos rios que entrecortavam determinados países tinham suas nascentes fora de seus territórios nacionais.<sup>24</sup>

Assinado ainda durante o período de ditadura militar em boa parte dos países participantes, o TCA pretendia minimizar qualquer possível tentativa externa de controlar a região através do incentivo à cooperação e integração entre os países signatários. Para esse fim, além de aspectos ligados à questões militares, o TCA apresentava destacados os seguintes pontos:

- a) Estimular a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhes são comuns para avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina;
- b) lograr o desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia para manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente;
- c) lograr o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado;

---

<sup>23</sup> Faziam parte do TCA: Brasil, Bolívia, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela. Segundo diversos autores, as motivações do TCA foram primordialmente defensivas, tendo em vista as diversas ocasiões em que os países centrais tentaram “justificar” a internacionalização da região. Para apanhado histórico sobre esse assunto, ver: REIS, A. *A Amazônia e a cobiça internacional*. Ver também ZEVALLOS, E. A. O impacto da globalização na Amazônia e no Pacífico Sul-Americano.

<sup>24</sup> BECKER, B. *Amazônia, geopolítica na virada do III milênio*, 2004.

- d) compartilhar experiências nacionais em matéria de promoção ao desenvolvimento regional.<sup>25</sup>

Ainda que a efetiva aplicação de sua carta de princípios seja contestada por muitos, em grande parte por conta da ausência de recursos dos estados que à compunham –em forte crise política e econômica-, resulta indiscutível o peso simbólico que sugere a formalização de um tratado de cooperação internacional para defender e desenvolver determinada área que representa partes territoriais dos países. Já nos anos 90, com a já discutida política de alargamento da integração sul-americana para além do Mercosul e a tentativa de aproximação com o CAN, o TCA voltou à pauta de negociações, já que um bloco regional continental não se consolida sem um aprofundamento das relações entre os países amazônicos. Ainda que, devido às especificidades conjunturais de âmbito doméstico que diferenciam o grau de integração que cada um dos países vizinhos estaria disposto a ter com o Brasil, a chancelaria brasileira foi gradativamente demonstrando maior interesse em romper com o relativo distanciamento político e econômico que historicamente marcou a relação do Brasil com seus vizinhos do norte. Buscando o caminho de uma maior aproximação, em 1995 os países signatários do TCA decidem fortalecer os princípios do Tratado conferindo-lhe uma nova roupagem: transformar-se-ia numa organização, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – Otca.<sup>26</sup> A emenda do TCA foi aprovada três anos depois e a secretaria permanente criada em 2002, em Brasília. Entre os objetivos desta secretaria, merecem destaque os seguintes:

reforçar e construir mecanismos técnicos e financeiros, bem como políticas complementares e conjuntas, para efetivo estabelecimento do processo de integração regional e desenvolvimento sustentável, promovendo a ativa participação dos países membros e dos atores regionais e locais na

---

<sup>25</sup> Ver FENLZ, N. A integração da Amazônia, 2005.

<sup>26</sup> Sob o formato do OTCA, a instituição passou também a incluir Guiana e Suriname.

preparação e execução dos planos, programas e projetos, aumentando sua capacidade de negociação em nível global nos assuntos de interesse para a região.<sup>27</sup>

Com a criação da IIRSA e o início de alguns de seus projetos em 2004, o OTCA passa a direcionar parte de seus esforços para o atendimento às demandas referentes à criação dos *eixos de integração e desenvolvimento* que cruzam a região. Efetivamente, com a criação da IIRSA –2000- e seu posterior abrigo na Comunidade Sul-americana de Nações –2004-, a aproximação do Brasil com os países amazônicos passou a se desenvolver em um novo plano para além do OTCA. Esta, por sua vez passou a ter uma relevância secundária como instância transnacional capaz de permitir a regionalização e cooperação dos países membros. Ainda assim, as respostas dos países amazônicos às iniciativas integracionistas impulsionadas pelo Brasil têm sido distintas. Enquanto o OTCA permanece como um fórum de cooperação transnacional de baixa relevância na agenda da política externa dos países membros mesmo após sua institucionalização em 2002, as negociações entre Mercosul e CAN avançaram de maneira vagarosa mesmo após o lançamento da IIRSA. Em 2001, o então presidente da Venezuela Hugo Chávez (1999-...) decide abandonar a negociação em bloco e busca alcançar unilateralmente a entrada de seu país no Mercosul, independente dos demais membros do CAN.<sup>28</sup> O discurso integracionista do governo venezuelano adquire respaldo imediato com os governos de Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina.

Recentemente, após período de certa turbulência política no início anos 2000, Evo Morales (2006-...) na Bolívia e Rafael Correa (2006-...) no Equador juntaram-se à Venezuela na condição de Estados que objetivam desvincular-se da histórica dependência aos Estados Unidos através do fortalecimento das relações de vizinhança com a América do Sul.

---

<sup>27</sup> OTCA. <http://www.otca.org.br/> acesso em 8/4/2008

<sup>28</sup> Ver RUIZ, J. Del ALCSA a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Explicando el nuevo regionalismo en América del Sur, 2006: 122.

Já outro membro do CAN e da OTCA, a Colômbia, manteve-se relativamente distanciada das iniciativas para a consolidação de um bloco regional sul-americano, sem que isso significasse estar alheia ao movimento. O país mantém desde 2000 estreita relação estratégica com os Estados Unidos, que através do Plano Colômbia<sup>29</sup> oferece ajuda financeira e militar com o argumento de combater o narcotráfico e as guerrilhas rurais como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC e o Exército de Libertação Nacional – ELN. O Plano Colômbia possui implicações para todos os países amazônicos limítrofes e segundo diversos autores, como Amayo,<sup>30</sup> representa os interesses estadunidenses em controlar os recursos naturais e posições estratégicas do continente. Esse alinhamento automático do governo colombiano com os Estados Unidos, aliado ao discurso pró-mercado do governo de Álvaro Uribe (2002-...) têm representado uma postura cética quanto a viabilidade do projeto integracionista para o continente sul-americano.

A mesma postura em relação ao projeto de integração pode ser encontrada tanto no atual governo peruano de Alan Garcia (2006-...) quanto nos dois governos anteriores, de Alberto Fujimori (1990-2000) e Alejandro Toledo (2001-2006). Ainda sim, ambos os países representam papel fundamental na definição dos eixos de integração amazônicos da IIRSA.

Cabe nesse aspecto observar como o projeto de planejamento territorial integrado que visa atender tanto às demandas de inserção no mercado internacional quanto os projetos de integração pode ser capaz de agradar à governos com ideologias políticas antagônicas, sem que sucessões eleitorais sejam capazes de impedir o processo.

---

<sup>29</sup> O Plano Colômbia foi criado pelos Estados Unidos em 2000. O projeto aumenta a presença estadunidense em uma área geopolítica estratégica, já que localiza-se perto de diferentes fontes de recursos energéticos –petróleo, gás, carvão- e minerais, além de salvaguardar os interesses das corporações de petróleo dos Estados Unidos na região.

<sup>30</sup> ZEVALLOS, E. Amazonia, Mercosur y las posibilidades de integración, 2004.

Assim, dentre a literatura que aborda o processo de integração regional a partir da década de 90, observa-se que, ao contrário da relação que o Brasil manteve com os países do Cone Sul, a incorporação dos países amazônicos na agenda de integração regional da política externa brasileira ocorreu especialmente através de grandiosos projetos de infraestrutura transnacionais, que primeiro vizavam garantir o incremento dos fluxos de comércio entre países através de corredores de circulação.

Vejam, portanto, algumas das principais políticas territoriais para a região amazônica no período pós-redemocratização serão analisadas e inseridas no contexto do novo regionalismo Sul-Americano.

### **O planejamento territorial da Amazônia: antecedentes**

Algumas das vocações históricas dessa região amazônica no que diz respeito à atuação do Estado em relação ao ordenamento do território, antecederam a retomada dos grandes projetos de infraestrutura dos anos 90 para a Amazônia e sua consequente integração física aos demais países amazônicos.

Durante a maior parte do século XX, mais precisamente após a crise de 1929, grande parte dos Estados capitalistas ocidentais passaram a adotar o planejamento estatal como forma de solucionar problemas associados ao desenvolvimento. Seu método de atuação representava toda a atividade racional dirigida pelo Estado que envolvesse a articulação de políticas e ações técnicas para o ordenamento de variáveis capazes de sistematizar a ingerência e a implementação de políticas públicas internas e externas associadas. Como observa Senhoras,<sup>31</sup> toda política de planejamento revela-se como dinamizadora do território pontualmente ou por meio de redes, e por isso todo planejamento comporta funções territoriais

---

<sup>31</sup> SENHORAS, E. Planejamento territorial da integração regional sul-americana, 2007: 38-39.

complementares às funções principais de cada política pública. O *planejamento territorial*, do qual derivam as políticas territoriais, representa uma categoria própria de política pública na agenda do planejamento estatal, responsável pela intervenção e transformação do Estado físico em si.

Para a Amazônia, última macro-região do território nacional a ser incorporada e integrada aos centros de poder, o planejamento estatal para a região data período extremamente recente. Segundo Becker,<sup>32</sup> as motivações e estratégias que definiram o processo de ocupação da Amazônia podem ser sintetizadas em três diferentes níveis conceituais de análise: A primeira,

refere-se ao padrão econômico voltado para a exportação que, desde o início da colonização até hoje, é a motivação dominante na ocupação regional. Tal dominância se vincula ao fato da ocupação do que é hoje a Amazônia, o Brasil e toda a América Latina, constituir um episódio do amplo processo de expansão marítima das empresas comerciais européias, formando-se como as mais antigas periferias da economia-mundo capitalista.<sup>33</sup>

De acordo com essa idéia, a natureza é vista pela sociedade através do paradigma *economia de fronteira*, em que o progresso é entendido como *crescimento econômico e prosperidade infinitos, baseados na exploração de recursos naturais percebidos como igualmente infinitos*. A partir desse padrão, a ocupação se faz em torno de iniciativas externas e adquirem uma importância geopolítica, pois implicam no controle de um extenso território com poucos recursos. No caso da Amazônia, o controle do território foi mantido por estratégias de intervenção em locais estratégicos, de posse gradativa da terra -*uti possidetis*- e da criação de unidades de administração ligadas ao governo central.

Ainda de acordo com a autora, o segundo nível conceitual seria o político-ideológico, no qual estariam fundamentadas as diferentes concepções entre os

---

<sup>32</sup> BECKER, B. *Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?* S/d. <http://www.unifap.br/ppgbio/ppgbio2007/Becker.pdf> acesso em 12/8/2008

<sup>33</sup> *Idem*

modelos de ocupação exógeno -visão externa do território, que privilegia soberania privilegiando relações externas com a metrópole- e endógeno -visão de dentro, privilegia autonomia local e crescimento endógeno a partir do contato com os locais, como fizeram os missionários. Atualmente, o modelo endógeno corresponde ao desenvolvimento local.

Por fim, o terceiro nível conceitual apontado por Becker refere-se aos modelos espaciais. No padrão exógeno, a forma básica utilizada visa formar núcleos que assegurem a produção e sua concentração para exportação através de redes de articulação externas constituídas por vias de circulação e seus nós. Já no padrão endógeno, o modelo de ocupação baseia-se em áreas relativamente extensas e isoladas, dependentes de populações que vivem de produtos naturais locais.

A partir desses três níveis conceituais, podem-se encontrar diferentes fatores externos e internos que repercutem sobre a região amazônica para que o Estado nacional, ao longo de sua história, alterne sua concepção de intervenção nesse território.

A *Era Vargas* –período inicial de 1930 a 1945 e, posteriormente, de 1950 a 1954- é tradicionalmente percebida como um marco de mudança de paradigma no modelo de gestão territorial a partir do Governo central, pois representa o início do planejamento territorial para a Amazônia. Foi durante o primeiro governo Vargas que as bases conceituais de intervenção estatal para a ocupação e planejamento territorial para a Amazônia, que predominaram na maior parte do século XX, começaram a ser gestadas. Entre suas principais características estava a concepção geopolítica de *sistema fechado*, onde as bases de intervenção do Estado no território eram vistas como um instrumento para o desenvolvimento, a integração nacional, a contenção de expansionismos de países vizinhos assim como resguarda à cobiça internacional das grandes potências. Entre os principais intervenções getulianas para a região estariam a Fundação do Instituto Agrônomo do Norte – IAN, em 1939, o



Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, em 1942, o Banco de Crédito da Borracha S/A – BCB, em 1942, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, em 1953, e o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas – INPA, em 1952.

Consideram-se tais iniciativas na prática e no discurso uma mudança no eixo pelo qual o Governo Federal priorizava suas políticas para a Amazônia. Existe a tendência entre muitos pesquisadores em associar esse novo período de planejamento territorial para a região amazônica de características *getulistas* ao modelo nacional-desenvolvimentista adotado no plano nacional, cujo início remonta a 1930 e seu esgotamento a 1985.<sup>34</sup> De acordo com essa percepção, novamente Becker<sup>35</sup> diferencia três grandes fases de formação e ocupação da Amazônia brasileira: a primeira fase, de 1616 até 1930; a segunda, de 1930 até 1985; e, por fim, a terceira, de 1985 até os dias atuais.

O presente trabalho fará uso desse modelo de interpretação periódica dos eventos como forma de sintetizar o processo histórico de ocupação, povoamento e integração econômica da Amazônia ao resto do país, sempre orquestrado por políticas públicas do Estado. A seguir serão, portanto, brevemente apresentadas as duas primeiras fases, antes de entrar na terceira cujo período diz respeito propriamente ao foco dessa pesquisa. Busca-se com isso contextualizar determinados aspectos econômicos, políticos e sociais da região amazônica brasileira no período em que tem início a retomada do fortalecimento de um regionalismo sul-americano, como descrito no capítulo 1.

Como já dito, a primeira fase definida pela autora Becker abarca o período de 1616 à 1930 e é chamada de *Formação Territorial*. Nessa etapa, prevalecem duas visões sobre a região: uma externa ao território, que privilegia as relações com a

---

<sup>34</sup> Ver capítulo 1.

<sup>35</sup> BECKER, B. Amazônia –Geopolítica na virada do III milênio, 2004: 23

metrópole afirmando a soberania nacional, e a outra, baseada numa visão interna ao território, *fruto do contato com os habitantes locais, e privilegiando o crescimento endógeno e a economia local, como ocorreu com o projeto missionário.*<sup>36</sup> Como fatores importantes a serem ressaltados desse mesmo período, está a busca desenfreada de desbravadores por *drogas do sertão*, o que resultará na gradual apropriação do território e no delineamento do que é hoje a Amazônia nacional através de um processo que culmina com a definição dos limites fronteiriços.

A segunda grande fase de formação da região compreenderia ao *Planejamento Regional* da Amazônia,<sup>37</sup> correspondente ao período de formação do moderno aparelho do Estado, que como já dito tem início na *Era Vargas* em 1930 e culmina com a derrocada da ditadura militar e o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo em 1985. Durante todo esse período, o modelo de ação governamental passou a ser definido pela constante intervenção do Estado no planejamento econômico e territorial, ocasionando a aceleração do processo de ocupação da Amazônia. Becker divide essa fase em dois períodos distintos: o início do planejamento –de 1930 à 1966–, que apresenta como marco o Plano de Valorização da Amazônia na constituição de 1946 e a criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA em 1953, que tinha por objetivo coordenar e promover o desenvolvimento da região. A SPVEA foi uma instituição criada com vistas a pôr em prática os ideais contidos no Plano de Valorização da Amazônia, tendo ambos sido elementos relevantes da chamada *Marcha para o Oeste*.<sup>38</sup> É importante ressaltar nesse mesmo ano a aprovação Lei 1.806 que definiu

---

<sup>36</sup> *Idem*: 25

<sup>37</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>38</sup> No início da década de 1940, praticamente a totalidade dos 43 milhões de habitantes do país estavam concentrados no litoral. O presidente Getúlio Vargas organizou então um plano para ocupar e desenvolver as regiões parcamente povoadas do território nacional, como a região Norte e, especialmente, a região Centro-Oeste. *Marcha para o Oeste* foi o nome que recebeu esse movimento.

o conceito de Amazônia Legal deixando boa parte da região Norte e Centro-Oeste sob legislação especial.<sup>39</sup> No governo Kubitschek (1955-1960), a implementação do Plano de Metas resultou impactante para a região amazônica, uma vez que com a transferência da capital federal para Brasília construíram-se dois grandes eixos de transporte rodoviário que cortariam a selva amazônica contornando-a por dois lados opostos a partir do cerrado: a rodovia Brasília-Acre e a rodovia Belém-Brasília. A criação dessa última fez sentir suas consequências quase imediatamente: a migração para a Amazônia, responsável pelo aumento da população da região de 1 milhão para 5 milhões entre 1950 e 1960, passaria por um crescimento ainda mais acelerado a partir desses eventos. Segundo Meira Mattos,<sup>40</sup>

A construção da Belém-Brasília representava o fato geopolítico da maior importância e teria profunda repercussão na estratégia da integração amazônica. Mais tarde, com a transferência da Capital Federal para Brasília, o significado dessa estrada ganharia dimensão estratégica ainda maior. A Amazônia despontava para seu destino continental, começava a se livrar da exclusiva dependência do mar para ligar-se com o Brasil.<sup>41</sup>

Como é possível notar, a integração física da Amazônia por canais de comunicação física ao resto do país é um fenômeno relativamente recente, de 50 anos. Já durante o regime militar, o Estado brasileiro deu início a um planejamento territorial para a região ainda mais efetivo. Nesse período, logo após o golpe de 1964, o então presidente Castello Branco (1964-1967) reformulou a estratégia para o desenvolvimento amazônico e reestruturou os órgãos destinados à sua

---

<sup>39</sup> Criado pelo governo do presidente Vargas em 1953, o conceito de Amazônia Legal tomava como base uma série de análises estruturais e conjunturais cujo intuito estava em melhor planejar o desenvolvimento social e econômico de uma imensa região, cuja superfície gira em torno de 5.217.423 km<sup>2</sup> e que corresponde a 61% do território nacional. Sua demarcação territorial engloba o que são hoje nove estados brasileiros -Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, parte do Tocantins e parte do Maranhão-, todos pertencentes à Bacia amazônica.

<sup>40</sup> MEIRA MATTOS, C. *Uma geopolítica Pan-amazônica*. 1980

<sup>41</sup> *Idem*: 97

consecução.<sup>42</sup> O ano de 1966 constituiu o marco temporal de uma nova etapa de formulação estratégica sobre o território. Segundo Ianni,<sup>43</sup> desde a substituição da SPVEA pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e da criação do Banco da Amazônia – Basa, ambos em 1966, a Amazônia passou a receber tanto do Centro-Sul do país como de outros países uma série de empresas, empresários, gerentes, técnicos, empregados, *know-how* e capital, efetivando-se uma crescente articulação entre Estado e a empresa privada, nacional e estrangeira, através de estímulos governamentais concedidos a estas. Ainda segundo o autor,

Essa aliança da empresa privada com o poder estatal –ou melhor, essa captura do Estado pelo capital monopolista– propicia uma ampla e intensa corrida à terra. Pouco a pouco, ou de modo repentino, conforme a área, as terras devolutas, tribais ou ocupadas passam a ser griladas ou compradas pelos negociantes de terras, fazendeiros ou latifundiários. A Amazônia é transformada em uma fronteira de desenvolvimento extensivo do capitalismo. Isto é, a economia da região é impulsionada e *modernizada*, de modo a articular-se dinamicamente com o capitalismo monopolista que capturou o poder estatal e desenvolve intensa acumulação no Centro-Sul e no exterior.<sup>44</sup>

Becker<sup>45</sup> lembra ainda de dois aspectos de âmbito geopolítico que também contribuíram para impulsionar esse novo e ordenado ciclo de devassamento amazônico, voltado prioritariamente para a modernização acelerada da sociedade e do território nacional: a migração que simultaneamente ocorria nos países vizinhos do norte da América do Sul para suas respectivas Amazônias, que estavam localizadas à uma distância muito mais próximas de seus centros vitais se comparadas ao Brasil, e a construção por iniciativa destes da *Carretera Marginal de la Selva*<sup>46</sup> que objetivava interligar as Amazônias dos países andinos, o que poderia

---

<sup>42</sup> Ver BECKER, B. *Amazônia –Geopolítica na virada do III milênio*, 2004

<sup>43</sup> IANNI. O. *Ditadura e agricultura*, 1979: 75

<sup>44</sup> *Idem*: 83

<sup>45</sup> BECKER, B. *Amazônia, geopolítica na virada do III milênio*, 2004: 26

<sup>46</sup> No ano de 1963, um acordo de integração entre Bolívia, Peru, Equador e Colômbia deu origem à *Carretera marginal de la Selva*. Seu projeto consistia em conectar as regiões

significar a possibilidade de *capturar a Amazônia continental para a órbita do Caribe e do Pacífico, reduzindo a influência do Brasil no coração do continente.*<sup>47</sup>

Em suma, mesmo analisando sob diferentes enfoques, a solução estratégica adotada pelo Estado nacional apontava sempre para o mesmo caminho: acelerar a ocupação e o desenvolvimento econômico da região, em uma nova escala até então jamais presenciada. Em uma região predominantemente florestal, com diversas comunidades e áreas ainda isoladas e de difícil acesso, incrementam-se esforços governamentais na busca pela produção de um espaço político onde o Estado pudesse exercer em definitivo sua soberania sobre o território. Tudo deveria ser feito com o fortalecimento de antigas instituições e o amparo de novas, de maneira que o poder político pudesse fazer-se presente através do controle social e a imposição de normas, leis e hierarquias. Segundo afirma Becker,<sup>48</sup> ocorreu nesse período a implementação de uma malha de duplo controle –técnico e político- que teria por objetivo disponibilizar variados tipos de conexões e redes sobre o território amazônico, permitindo com isso que os fluxos e concentração de capitais, mercadorias e população pudessem ser controlados. Com isso buscar-se-ia completar a apropriação física e controlar o território. Foram as...

...redes de circulação rodoviária, de telecomunicações, urbana, etc., subsídios ao fluxo de capital através de incentivos fiscais e créditos à baixos juros, indução de um mercado de trabalho regional, inclusive com projetos de colonização, e superposição de territórios federais sobre os estaduais que compuseram a malha tecno-política.<sup>49</sup>

As cidades foram as bases logísticas para esse processo de expansão capitalista em sua fase industrial sobre a Amazônia, viabilizado pela conexão de regiões não capitalizadas ao centro difusor da economia nacional. Em 1967, teve origem a Zona

---

amazônicas desses países por uma via terrestre. Posteriormente, Venezuela também aderiu ao acordo.

<sup>47</sup> BECKER, B. *Amazônia, geopolítica na virada do III milênio*, 2004: 26

<sup>48</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>49</sup> *Idem: 27.*

Franca de Manaus – Suframa, que tinha entre seus objetivos fazer dessa cidade uma área de livre comércio destinada a atrair interesses financeiros e econômicos para a Amazônia Ocidental, desenvolver um pólo industrial em Manaus e fortalecer as atividades de comércio com mercadorias estrangeiras, nacionais e regionais, entre outros. Tratava-se fundamentalmente da formação de um enclave industrial em meio à economia predominantemente extrativista típica de grande parte região florestal. Meira Mattos<sup>50</sup> aponta para a importância da criação da Zona Franca, assim como a transferência da Capital Federal para Brasília, como relevantes aspectos geopolíticos que visavam acelerar o processo de interiorização do território, respondendo aos apelos da política de continentalidade:

Brasília foi destinada a ser o grande pólo de conquista do interior e irradiação do progresso ao Brasil continental. A Zona Franca de Manaus, em proporções regionais, deveria ser o pólo acelerador do desenvolvimento da Amazônia Ocidental.<sup>51</sup>

O governo Médici (1969-1974) reforçou essa tendência ao instituir o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, de 1970 a 1972-, que continha entre seus projetos o Programa de Integração Nacional – PIN, um mecanismo financeiro para viabilizar a ocupação e integração da região norte ao resto do país, que intensificou a construção de rodovias na Amazônia, especialmente a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém. Junto às rodovias, foi estabelecido um plano de colonização baseado na *estratégia de pólos do desenvolvimento*: cerca de 10 quilômetros em cada lado das estradas construídas na Amazônia deveriam ser utilizadas para a exploração, colonização e ocupação de cerca de 500 mil pessoas. Nessa ocasião, o Instituto Nacional de Reforma Agrária – Incra<sup>52</sup> projetou agrovilas, agropoles e rurópoles, além de lotes individuais de pequenos produtores.

---

<sup>50</sup> MEIRA MATTOS, C. *Uma geopolítica Pan-amazônica*. 1980.

<sup>51</sup> *Idem*: 99

<sup>52</sup> O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra foi criado em 1970, resultado da fusão do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – Ibra e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – Inda, ambos de 1964. Segundo página eletrônica do Incra, à

O II PND (1975-1979) foi concebido com estratégias econômicas e territoriais bem definidas, sobretudo para promover os ajustes da economia nacional em função dos desajustes causados pela crise internacional. A ferramenta mais importante desse Plano foi o Polamazônica, destinado a incrementar as estruturas de equipamentos de 15 pólos que foram selecionados fundamentalmente em função de dois critérios: a) existência de solos férteis, grandes reservas de madeiras ou jazidas minerais; e b) existência de vias de comunicação e a possibilidade de produção de energia nesses locais para atender a prioridade nacional de exportação. Assim como ocorreu ao PIN em relação ao I PND, o Polamazônica também garantiu os recursos financeiros para a viabilização do II PND.<sup>53</sup> É relevante considerar, para efeito de análise, a volatilidade da economia internacional na década de 70 por conta, entre outros fatores, dos dois choques do petróleo. A crise do petróleo em 1973 paralizou temporariamente a implantação desses grandiosos projetos de abertura de estradas e colonização de terras. Quando estes foram retomados com a Polamazônica, o segundo choque em 1979 e a consequente elevação de juros no mercado internacional que levou à escalada da dívida externa brasileira fizeram com que ocorresse um movimento por maior seletividade nas obras do II PND numa explícita tentativa de fazê-lo sobreviver à crise. Não tardou e o modelo esgotou-se, como observou Meira Mattos:<sup>54</sup>

...em termos de estratégia de ocupação de vastos espaços vazios, estamos diante de duas experiências inacabadas. Nem o ambicioso Programa de Integração Nacional, governo do Médici, na parte de colonização pôde ser cumprido, nem o

---

*época da criação do INCRA, mais do que a reforma agrária, o governo incentivou a colonização da Amazônia. Levas de migrantes brasileiros foram levados a ocupar as margens da estrada Transamazônica e empresas de variados ramos receberam incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários. A experiência não foi bem sucedida.* BRASIL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Histórico da questão agrária: [http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=270&Itemid=288](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=270&Itemid=288) acesso em 15/3/2009

<sup>53</sup> MELLO, N. *Políticas territoriais na Amazônia*, 2006: 36-39.

<sup>54</sup> MEIRA MATTOS, C. *Uma geopolítica Pan-amazônica*. 1980.

Programa Polamazônica do governo Geisel terminou de ser implementado. Desde 1973, a administração pública teve que desviar recursos das iniciativas pioneiras de desbravamento territorial, para atender às exigências dos aumentos sucessivos do preço do petróleo.<sup>55</sup>

Todo esse movimento foi profundamente acompanhado de conflitos sociais e negativos impactos ambientais: conflitos de terra entre posseiros, fazendeiros, seringueiros e indígenas, além do desmatamento florestal causado pela abertura de estradas, a exploração da madeira, a expansão da agropecuária e a mobilidade espacial da população. Cabe lembrar também o impacto na organização regional do espaço amazônico, até então definida em volta dos rios. Como bem observa Théry,<sup>56</sup> o processo de implementação de rodovias fez com que a antiga Amazônia, estruturada por vias de navegação que drenavam os fluxos para o Leste, se transformasse em uma região dominada por estradas que levam ao Sul-Sudeste. Como consequência dessa convergência entre redes, a antiga fluvial e a nova terrestre, ocorreu profunda alteração entre as hierarquias urbanas da região, uma vez que as cidades constituem os naturais *nós* que polarizam os espaços no interior das redes (mapa 2.1).

Passemos agora, no próximo capítulo, propriamente à retomada dos grandes projetos de infraestrutura dos anos 90 para a Amazônia, e sua consequente integração física junto aos demais países amazônicos.

---

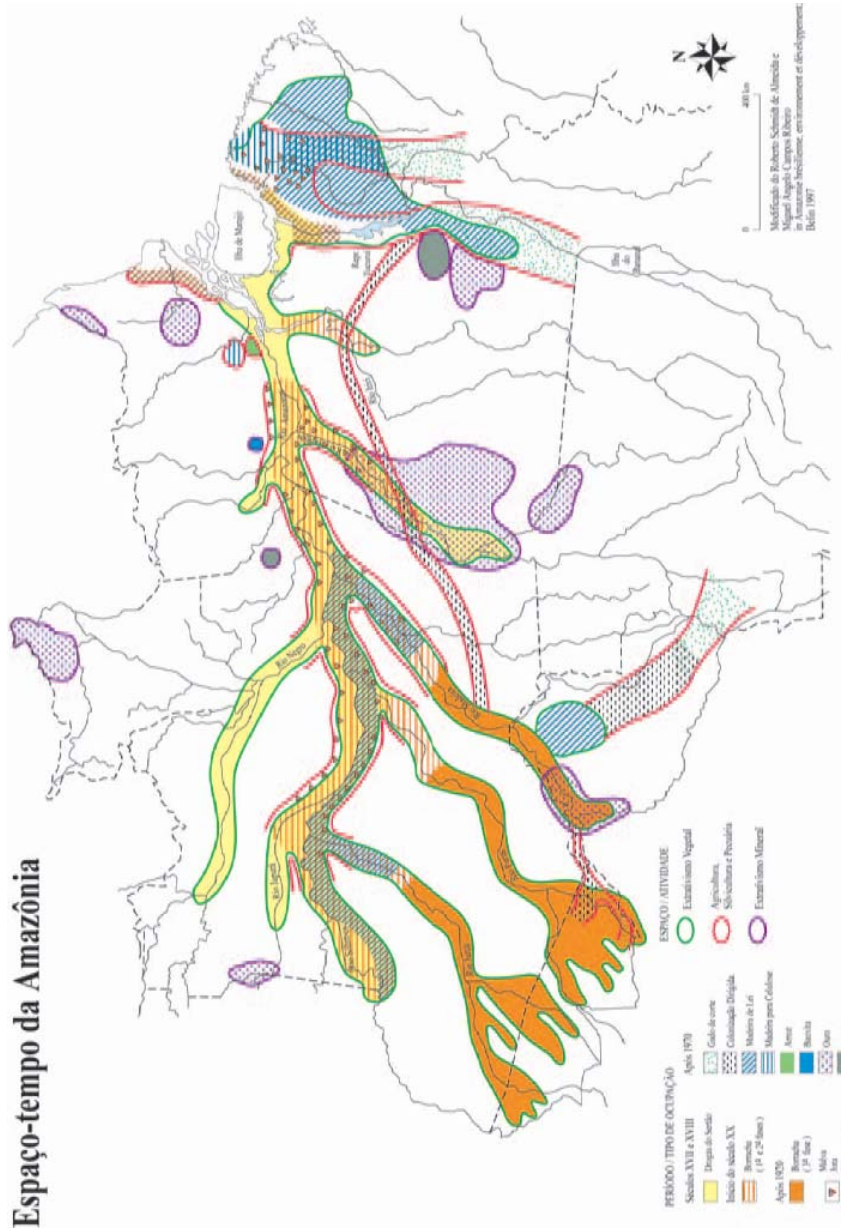
<sup>55</sup> *Idem*: 101.

<sup>56</sup> THÉRY, H. Situações da Amazônia no Brasil e no continente, 2005: 39



MAPA 2.1

As ocupações espaciais e os períodos históricos na Amazônia



Fonte: THÉRY, H. Situações da Amazônia no Brasil e no continente, 2005. [www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24079.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24079.pdf) acesso em 18/05/2008

### A política territorial e a Amazônia brasileira no período pós-1985

#### As transformações na política territorial e a Amazônia

Com a chegada dos anos 80 e a conseqüente crise financeira do Estado, diversas políticas públicas perderam espaço, força e rigidez. Um resultado visível desse processo foi a mudança da postura do Estado em relação à intervenção direta na Amazônia, uma vez que desapareciam os recursos para seguir com a implementação de políticas públicas *desenvolvimentistas* na região. Sem o financiamento e apoio do Estado, governos estaduais e municipais passaram a buscar formas alternativas para o desenvolvimento. Como destaca Oliveira, a partir dos anos 80,

... abre-se um vácuo no próprio processo de desenvolvimento regional. Isso atinge os governos estaduais, que se vêem forçados a praticar parcerias e procurar integração entre si no sentido de *tocar* algumas obras de infraestrutura, sobretudo aquelas mais relacionadas com a possibilidade de seu crescimento econômico. E, dentre elas, uma das alternativas é procurar avançar para a integração com os mercados externos. Neste particular, Mato Grosso é um caso típico, com sua iniciativa de avançar na abertura de uma rodovia para o Pacífico. Se isto de fato vier a acontecer, abrangerá a área de interesse do estado do Acre, que busca essa mesma abertura, mas têm tido até o momento suas pretensões frustradas em razão de interesses geopolíticos internacionais. Tanto o Mato Grosso como o Acre buscam se integrar ao Pacífico a partir da construção de estradas. O Estado do Amazonas também procura viabilizar um sistema semelhante, voltado para a integração com a Venezuela e com o Caribe. Percebe-se assim, que há iniciativas, positivas ou não, de integrar essas segmentações a novas territorialidades que estão a surgir na Amazônia. De maneira geral, parece que esses processos todos contribuíram para conferir à região amazônica um maior poder de competitividade.<sup>1</sup>

Portanto, com o eminente esgotamento do *nacional-desenvolvimentismo* e subsequente abertura comercial inserida no discurso da *globalização*, já começavam

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA appud MELLO, N. *Políticas territoriais na Amazônia*, 2006: 42.

a surgir setores exportadores do interior da Amazônia interessados na extensão de um canal de comunicação física até os portos do Pacífico e Caribe. Com isso, desaparecia junto o modelo de planejamento territorial baseado na concepção geopolítica de *sistema fechado* para a Amazônia, que havia predominado até os anos 1970. Entretanto, a ausência de recursos para investimentos do porte de grande obras de infraestrutura adiou a retomada do planejamento territorial por dez anos. Assim, o período de 1985 até 1996 na Amazônia foi marcado por políticas públicas de caráter predominantemente preservacionista, o que serviu caracterizar a dinâmica regional da Amazônia como uma *fronteira socio-ambiental*.<sup>2</sup> Foram múltiplos os fatores que contribuíram para essa definição, entre os quais podem ser destacados:

- a. a reforma do Estado a partir do fim da ditadura e do nacional-desenvolvimentismo e o retorno da democracia de economia liberal;
- b. as resistências sociais de movimentos organizados por diferentes causas como resultado do caráter autoritário e depredatório das políticas de colonização da região, que geraram inúmeros conflitos por terras. Como exemplo, pode-se citar a criação no ano de 1985 do Conselho Nacional dos Seringueiros, que representava um movimento de resistência das populações locais autóctones e migrantes à expropriação da terra;
- c. a forte pressão ambientalista nacional e internacional.

No período em que predominou a chamada *fronteira socio-ambiental*, de 1985 a 1996, o modelo endógeno de desenvolvimento voltado para uma visão interna da região e para seus habitantes foi privilegiado. Como observa Becker,<sup>3</sup> apesar da visível positividade nos efeitos de âmbito ambiental e social produzidas por essa característica, é possível visualizar dois problemas para sua plena expansão: a

---

<sup>2</sup> BECKER, B. *Amazônia. Geopolítica na virada do III milênio*, 2004.

<sup>3</sup> *Idem*: 28.

*dificuldade de inserção nos mercados, em virtude das carências gerenciais, de acessibilidade e de competitividade, e a sua característica pontual, que não alcança escala significativa de atuação em tão vasta região.*<sup>4</sup> A busca pela superação desses entraves levou diferentes setores da sociedade –especialmente o empresariado exportador, mas também políticos e militares- a pressionarem pelo ressurgimento de programas de planejamento territorial associados ao modelo exógeno de desenvolvimento.

A retomada das políticas territoriais ocorrerá após uma década de intervalo, e dessa vez será moldada por um novo contexto de relações entre os países sul-americanos, nas quais o movimento conjunto por reformas econômicas liberais define a forma de integração entre eles.<sup>5</sup> Nesse contexto, os Planos Plurianuais adotados a partir de 1996, pautados na construção de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enid favoreceram a retomada de forças exógenas interessadas na exploração de recursos para exportação, seja para o mercado continental, seja para o mercado global. De acordo com essa interpretação, a União retomaria gradualmente aspectos dos modelos desenvolvimentistas tradicionais a partir do retorno dos grandes projetos de planejamento territorial para o país, o que no âmbito amazônico significaria a coexistência conflitiva com o vetor preservacionista hegemônico na década anterior atrelado à uma concepção preservacionista.<sup>6</sup> É a partir da implementação dos Enid, aliado aos esforços da diplomacia para permitir a construção de um marco regulatório comum e favorável à formação de redes de circulação entre os Estados, que se configura o quadro de análise por onde se desenrola o processo de integração física e produtiva da Amazônia continental.

---

<sup>4</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>5</sup> Na observação de Monié, nesse sentido, o Mercosul contribuiu decisivamente para o aumento das perspectivas favoráveis e do Estado brasileiro de se posicionar como potência da América do Sul. MONIÉ, F. Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro, 2003.

<sup>6</sup> *Idem: 29.*

Na tentativa de contextualizar as políticas para a região amazônica no momento em que os grandes projetos de infraestrutura são retomados em 1985, convém inicialmente determo-nos nas notáveis transformações que apontam a valorização da Amazônia no período analisado de 1985 a 1996.

### **A valorização da Amazônia brasileira no Estado brasileiro**

Uma conjunção de fatores atuaram simultaneamente para alterar substancialmente a política territorial a partir do fim do regime militar: a ocorrência de conflitos durante as décadas de 1970 e 1980, especialmente os sociais e ambientais, a mobilização internacional e nacional dos anos 80 que denunciava os malefícios da depredação ambiental, e a crise financeira e política do Estado nacional foram fatores que pressionaram governantes e representantes legislativos para mudanças.<sup>7</sup> No entanto, a questão ambiental e o papel da Amazônia só será absorvida no conjunto das políticas do Estado brasileiro durante os trabalhos de elaboração da nova Constituição, proclamada em 1988. Para muitos, este ano que coincide com o assassinato de Chico Mendes, é tido como divisor de águas na postura do governo brasileiro em relação à questão ambiental, tal qual avalia Homme<sup>8</sup>:

Até então, as questões ambientais na Amazônia estavam sendo consideradas como simples rotina burocrática e de intimidação por parte daqueles que se sentiam prejudicados. A repercussão do assassinato, internacionalmente, colocou na parede o governo brasileiro e aqueles que consideravam a questão ambiental como mera peça retórica, exigindo assim uma mudança de postura.<sup>9</sup>

A valorização da Amazônia destaca-se também como decorrência das transformações sistêmicas ocorridas na ordem mundial contemporânea a estes

---

<sup>7</sup> Ver MELLO, N. *Políticas territoriais na Amazônia*, 2006: 49.

<sup>8</sup> HOMME, A. *História da agricultura na Amazônia*, 2003.

<sup>9</sup> *Idem*: 168.

acontecimentos. A *globalização*, aliada a interconexão tanto das finanças e economias como também das arenas políticas nacional e internacional, a redefinição do papel do Estado assim como a revalorização da natureza, resultou também na transformação das atividades e dos territórios por efeito de novas redes técnicas. Essas transformações não ocorreram em velocidade homogênea em todas as regiões, dependendo do acesso dessas às redes de conexão, bem como dos atributos do território em termos de potencialidade humana, patrimônio natural e cultural, e iniciativa política.<sup>10</sup>

Na literatura que aborda a Amazônia sob um ponto de vista geopolítico, é possível reconhecer, dentro do referido período de transformações nas relações globais entre pessoas e Estados, a valorização ecológica da região, tanto em virtude da sobrevivência humana e do capital natural, como também da megadiversidade e da água. Por meio da comparação de dados relativos, pode-se observar que a Amazônia sul-americana era detentora, em finais do século XX, de um quinto da disponibilidade de água doce mundial –17%- e um terço das florestas latifundiadas do mundo, em uma região que corresponde a 1/20 da superfície global, dois quintos da América do Sul e onde habitavam apenas 3,5 milésimos da população mundial. Para Becker,<sup>11</sup> a valorização estratégica do espaço amazônico ocorre em função da...

Extensão de massa terrestre e florestal –que historicamente dificultou a ocupação-, constituindo auto-defesa que envolve hoje a Amazônia sul-americana, à posição geográfica estratégica entre blocos regionais e à conectividade, que atualmente permite maior mobilidade interna acrescentando valor à biodiversidade, base da fronteira da ciência com a biotecnologia e a biologia molecular. Trata-se assim, de um poderoso trunfo para o desenvolvimento.<sup>12</sup>

A retomada dos grandes projetos de infraestrutura em meados dos anos 90 irá surgir necessariamente em contraste a tendência crescente de políticas públicas

---

<sup>10</sup> BECKER, B. Amazônia –Geopolítica na virada do III milênio, 2004

<sup>11</sup> *Idem*: 33

<sup>12</sup> *Idem*, *Ibidem*.

preservacionistas, cujo *boom* ocorreu no imediato pós-regime militar. Se por um lado o meio ambiente adquiriu espaço na agenda política externa e interna do Estado nacional, por outro tornou-se evidente a força do imperativo macroeconômico como definidor das políticas territoriais, onde a sobrevivência no sistema internacional definido em acordo com as reformas econômicas neoliberais estava determinado pela capacidade em alcançar novos mercados e incrementar competitividade externa aos produtos nacionais.<sup>13</sup> Pelo planejamento do Estado, a Amazônia estava diretamente incluída nesse segundo processo, já que possuía precária rede de infraestrutura econômica para circulação de pessoas, capital e mercadorias. Como observou Monié,<sup>14</sup> a necessidade em reduzir o *custo Brasil*<sup>15</sup> foi decisivo para justificar a retomada dos grandes investimentos de infraestrutura para todo o Brasil. Durante os anos 90, a busca por incorporar a integração física entre os países do continente decorre naturalmente a partir da necessidade em incrementar o comércio em uma integração definida sob bases econômicas liberais. A diferença fundamental em relação às políticas territoriais do período anterior está nos impulsos motivadores: enquanto a atual irá basear-se em princípios geo-econômicos associados à concepção de *sistema aberto*, na etapa anterior privilegiava-se a integração nacional como forma de conter o expansionismo de países vizinhos e potências regionais rivais.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Como o presidente Cardoso viria a afirmar posteriormente, em plena crise econômica de 2001: *É exportar ou morrer*. Ver TRIBUNA DA IMPRENSA. É exportar ou morrer, diz FHC na posse de Sérgio Amaral. 24/08/2001.

<sup>14</sup> MONIÉ, F. Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro, 2003.

<sup>15</sup> Por *Custo Brasil* entende-se o conjunto de gargalos de diversas ordens que encarecem e afetam a competitividade das economias abertas e em reestruturação.

<sup>16</sup> Na América do Sul, como resultado dos Estados terem adotado políticas territoriais desarticuladas entre si até a década de 80, configurou-se uma rede de infraestrutura segregada por países, com problemas operacionais técnicos e descontinuidades –como é o caso da largura diferenciada entre bitolas-. Ver VITTE, C. Planejamento territorial e os impactos sócio-econômicos da lisa no território brasileiro: atores, conflitos e interesses, s/d.

## **Os Plano Plurianuais e a retomada do planejamento territorial**

Com a reforma do Estado brasileiro a partir da crise do antigo modelo nacional-desenvolvimentista e as transformações na ordem internacional, modificaram-se também os paradigmas que norteiam as ações para o desenvolvimento econômico da nação. A mudança foi orientada pela lógica de adequação à ordem mundial vigente, onde a política de resultados deveria ser alcançada através da reformulação dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão. A partir da Constituição de 1988, o Poder Executivo passou a elaborar planos plurianuais para as ações do governo, assinalando seus objetivos, metas e recursos, além de submetê-lo à aprovação do Congresso.<sup>17</sup> Os gestores públicos foram assim instigados a planejar visando objetivos e a buscar a racionalização do uso dos recursos públicos. Entretanto, devido a falta de tempo, a elaboração dos PPAs após a Constituição de 1988 não surtiu de imediato os efeitos esperados.

As determinações da nova Carta Constitucional, como por exemplo a exigência de que planos e orçamentos fossem compatíveis entre si, foram consideradas o ponto de partida para a modernização do planejamento governamental, em virtude da forma como foi definida a integração entre plano e orçamento, por meio da criação do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

O primeiro Plano Plurianual elaborado após a Constituição de 1988 foi o PPA 1991-1995, que representou uma mera formalização das exigências constitucionais. Como observa Alves,<sup>18</sup> este primeiro PPA foi totalmente improvisado, o que ocasionou sérios problemas a sua execução. Os programas não tinham conteúdo e as ações eram genéricas e com estrutura diferentes das leis orçamentárias do período.

---

<sup>17</sup> ALVES, M. A gestão do planejamento governamental: o modelo de gestão do PPA 2004-2007, 2007: 16-17.

<sup>18</sup> *Idem. Ibidem.*



Os resultados, devido à ausência de um sistema de acompanhamento, foram a não incorporação das mudanças no decorrer do período de sua vigência e falta de sua atualização imediata.

A elaboração do segundo PPA (1996 a 1999) representou passo inicial no sentido de transformá-lo em instrumento de gestão estratégica, alinhando-se à filosofia de reforma gerencial. Somente a partir do ano de 1996, os Plano Plurianuais passam de fato a serem defendidos pelos líderes políticos como principal instrumento de planejamento que define metas e objetivos de médio prazo para as ações do governo brasileiro, como previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Galvão<sup>19</sup> chama a atenção nesse sentido para a decisiva contribuição da estabilidade monetária alcançada com o Plano Real e a retomada dos fluxos de investimento direto estrangeiro para a periferia mundial, o Brasil em especial, no contexto da *globalização* e financeirização da economia mundial. A regulamentação do PPA, entretanto, ocorreu somente pelo decreto 2.829 de 29 de outubro de 1998, no qual se estabeleceram as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo federal ao longo de quatro anos. Sua vigência necessariamente parte do segundo ano de um mandato presidencial até o primeiro ano do mandato seguinte, a fim de garantir continuidade.

Os Planos Plurianuais, portanto, compuseram o arcabouço constitucional pelo qual voltaram a ser discutidas e implementadas políticas públicas de médio e longo prazo para o país. Através deles, tornou-se viável a execução de programas ambiciosos e de altos custos -financeiros, políticos, sociais e ambientais- tais como a retomada de grandes projetos de infraestrutura econômica em regiões como a Amazônia brasileira. Essa perspectiva estaria em acordo com a proposta do Governo central quando enfatiza em seus discursos a necessidade de interligar as cadeias

---

<sup>19</sup> GALVÃO, A *et alli*. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos eixos de *integração e desenvolvimento*, s/d.

produtivas do país aos principais portos do continente, o que necessariamente resultaria no fortalecimento das relações com os vizinhos a partir da consolidação de canais de comunicação física.

Nesse sentido, o elemento essencial contido nos PPAs desde o Brasil em Ação (1996-1999) é a formulação e posterior continuidade na aplicação dos chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enid. Segundo o discurso oficial, os Enid *balizaram a organização espacial das ações e a seleção de empreendimentos estruturantes, que apotam ao Plano Plurianual a dimensão de um projeto de desenvolvimento nacional.*<sup>20</sup> Como está na proposta, o conceito de Enid considera o território nacional um espaço geoeconômico aberto, rompendo com a visão tradicional de país fragmentado segundo suas fronteiras geopolíticas formais, com macro-regiões e estados.<sup>21</sup> Assim, pode-se dizer que as estratégias de integração foram elaboradas tomando em conta o levantamento das potencialidades produtivas, de forma a incorporar a visão de mobilização produtiva do território através da ênfase nos transportes para viabilizar a circulação.

Cabe ainda destacar como surgiu a concepção de *eixos*. Egler<sup>22</sup> remonta meados da década de 90 para se reportar às origens das propostas dos Enid, identificadas através de duas principais vertentes: na primeira, o estudo realizado pelo Geipot,<sup>23</sup> apontava quais os principais obstáculos territoriais que dificultavam ou impediam a fluidez dos *corredores de transporte*. O objetivo estaria em superar tais

---

<sup>20</sup> BRASIL. AVANÇA BRASIL. <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm> acesso em 22/2/2009

<sup>21</sup> BRASIL. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, 2002. [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/eixosnacionais.pdf](http://www.planalto.gov.br/publi_04/eixosnacionais.pdf) acesso em 12/9/2008

<sup>22</sup> EGLER, C. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais, s/d.

<sup>23</sup> Criado em 1965, o Grupo Executivo da Integração da Política de Transporte - Geipot tinha a função de acessar na elaboração de políticas públicas para o planejamento dos transportes no Brasil. Foi extinto através de medida provisória em 2008.

entraves, de forma a diminuir os custos com transportes de setores exportadores da agroindústria localizados especialmente no interior do Brasil.

Na segunda, o engenheiro Eliézer Batista da Silva, durante sua passagem pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da República – SAE no governo Collor, apresentou sobre um mapa e de forma preliminar qual seria sua concepção a respeito dos principais corredores logísticos necessários para vencer os gargalos internos de infraestrutura e aumentar a eficiência da integração do território nacional na economia mundial. Os resultados de seu estudo foram apresentados ao então recém eleito presidente Cardoso em 1994, quando este ainda buscava junto a sua equipe analisar propostas para elaborar um plano de governo. Com o acolhimento dessas idéias, teve origem a noção de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que seria apresentado de forma embrionária através das propostas contidas no Plano Plurianual Brasil em Ação (1996 a 1999).

Como observou Egler,<sup>24</sup> a concepção dos eixos representa uma redefinição logística e espacial da noção de pólos de desenvolvimento, comuns durante a década de setenta. A diferença entre eles, entretanto, estaria no destaque primordial que estes pólos criados no regime militar conferiam aos centros regionais, de onde preconizava-se o crescimento polarizado através das redes que os conectavam a outros lugares. Em contrapartida, nos eixos de desenvolvimento dos PPAs da década de 90, o foco deixou de ser a conformação de pólos e passou a priorizar as redes em si, cuja idéia de integração e modernização seria fundamental para a dinamização dos lugares. O então presidente Cardoso usou as seguintes palavras para definir os projetos apresentados no lançamento do PPA Brasil em Ação:

A concepção geral desses programas é a idéia de que nós precisamos integrar o Brasil, de uma maneira equilibrada. E precisamos preparar o Brasil para que ele possa participar da

---

<sup>24</sup> EGLER, C. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais, s/d.

economia, em nível internacional. Não existe, aqui, a preocupação com um Estado particular da Federação. Os programas são desenhados, preferencialmente, buscando eixos de desenvolvimento, que é a concepção moderna do desenvolvimento. Não se trata de um pólo de desenvolvimento que se concentre numa região, mas de um eixo que distribua seus efeitos numa área mais ampla, pois é necessário que o Governo preste atenção ao conjunto do Brasil.<sup>25</sup>

A visão dos eixos, portanto, focava a ação política para o incremento logístico que visava prioritariamente aumentar a velocidade e eficiência dos sistemas multimodais de transportes e comunicações, e tais princípios deveriam valer de forma igual à todas as sub-regiões do território. Como anunciado na página eletrônica do Governo Federal,<sup>26</sup>

A definição dos projetos foi o fator crítico para o sucesso do Brasil em Ação. A escolha recaiu sobre aqueles empreendimentos capazes de aumentar a competitividade da economia, reduzir os custos de produção e comercialização, eliminar gargalos e melhorar a oferta de mão de obra qualificada.<sup>27</sup>

Apesar dos estudos originais de Eliézer Batista<sup>28</sup> levarem em forte consideração o aspecto ambiental, propondo inclusive um novo paradigma denominado eco-eficiência, a implantação factual dos projetos prevista no primeiro PPA de Cardoso reduziram a relevância ambiental à condição de apêndice apostado *ex post* à formulação dos Eixos, uma vez que em muitos aspectos era entendido como elemento restritivo a sua execução.<sup>29</sup> Cabe lembrar nesse ponto que, justamente por incluir certa preocupação ambiental, inicialmente os estudos originais de Batista não

---

<sup>25</sup> Discurso proferido em ocasião da apresentação do PPA Brasil em Ação, durante a XI Reunião do Conselho do Governo, realizada no Palácio do Planalto, em 9.8.1996. Versão editada disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/brain1.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/brain1.htm) acesso em 12/2/2009

<sup>26</sup> Ver BRASIL. AVANÇA BRASIL. <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm> acesso em 22/2/2009.

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> Os referidos estudos foram publicados posteriormente com o seguinte nome: BATISTA DA SILVA, E. Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul, 1997.

<sup>29</sup> Ver EGLER, C. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais, s/d.

consideravam o projeto do corredor inter-oceânico que ligaria a Amazônia ao Pacífico, tido como projeto estratégico e prioritário de todos os PPAs que se seguiram desde 1996.

Becker<sup>30</sup> argumenta que os ENIDs, da forma como foram definidos e aplicados, correspondem em parte a ajustes com as elites regionais e suas reivindicações para melhoramentos pontuais em termos de logística, e por outro lado representam também interesses da União, como a) estimular e assegurar a exportação de grãos do Centro-Oeste através da Amazônia para os países do hemisfério Norte; b) estreitar as relações com os países amazônicos visando a expansão e a consolidação do Mercosul em toda a América do Sul.

Assim, no PPA 1996-99 foram definidos cinco eixos de integração nacional e dois de integração continental, além de algumas áreas especiais (ver Mapa 2.2). Em relação aos nacionais, eles estavam divididos entre o Eixo de integração norte-sul,<sup>31</sup> o Eixos de integração Oeste,<sup>32</sup> Eixos de integração Nordeste,<sup>33</sup> Eixos de integração do Sudoeste<sup>34</sup> e Eixos de integração Sul.<sup>35</sup> Já os dois eixos continentais diziam

---

<sup>30</sup> BECKER, B. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia, 1999: 36

<sup>31</sup> Eixo de integração norte-sul: envolve o oeste da Bahia, o sudoeste do Piauí, o sul do Maranhão, o estado do Tocantins e parte do Estado de Goiás, por intermédio da Ferrovia Norte-Sul, Hidrovia Araguaia-Tocantins e restauração das rodovias BR 153 (Belém - Brasília) e da BR 153/PA 153 (Marabá a São Geraldo, no Estado do Pará). Previa com isso fortalecer os meios de transporte destinados ao escoamento da produção agroindustrial e agropecuária dos cerrados centrais.

<sup>32</sup> Eixo de Integração Oeste: objetivava consolidar o desenvolvimento das áreas de expansão da recente fronteira agrícola do Brasil, ligando os estados do Acre e de Rondônia com a região do Centro-Sul e Sul, passando pelos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A cargo da iniciativa privada esta a Ferronorte, entre oesses dois últimos estados. A cargo do governo esta a construção da ponte rodoferroviária sobre o Rio Paraná, articulando a Ferronorte à rede de ferrovias do estado de São Paulo.

<sup>33</sup> Eixos de integração do nordeste. Voltado principalmente para a recuperação e a expansão da base de infraestrutura da região, especialmente áreas de transportes. A conformação de um corredor de transportes intermodal, baseado na revitalização da Hidrovia do São Francisco, na modernização e ampliação da malha ferroviária, particularmente pela implantação do trecho Petrolina-Salgueiro da Transnordestina, eram os principais projetos, além da adequação e da ampliação do Porto de Suape (PE).

<sup>34</sup> Eixos de integração do sudeste: Os empreendimentos previstos contemplavam a adequação da infraestrutura rodoviária da região. Os principais projetos visavam reestruturar e adequar a

respeito diretamente à integração da Amazônia Sul-Americana, e estavam previstos da seguinte forma:

- 1) Saída para o Caribe: procurava consolidar os mercados que ligam o Brasil aos mercados do Caribe e do Atlântico Norte. Os principais projetos foram a conclusão da pavimentação da BR 174, entre Manaus e a cidade de Pacaraima, no Roraima, numa extensão de 624km que chegaria até a fronteira com a Venezuela; a pavimentação da BR 401, entre Boa Vista (RR) e Bonfim, na divisa com a Guiana, que constituiria uma alternativa comercial inclusive para o Mercado Comum Europeu.
- 2) Saída para o Pacífico: consistia em projetos destinados a consolidação da ligação com as fronteiras do Peru e da Bolívia, que favoreceriam a integração com esses países e o futuro acesso terrestre do Brasil aos portos localizados no Pacífico. Na área rodoviária, foram previstas obras de construção e/ou recuperação em trecho de 350km de extensão da BR-317, que liga Rio Branco a Assis Brasil no Acre, na fronteira com o Peru. Deveria também, ser construído trecho de 90km de extensão, ligando Abunã e Guajará Mirim em Rondônia, na fronteira com a Bolívia. Estavam também previstos investimentos na melhoria das condições de navegabilidade da Hidrovia do Rio Madeira mais obras de sinalização, balizamento, derrocamento e desassoreamento.

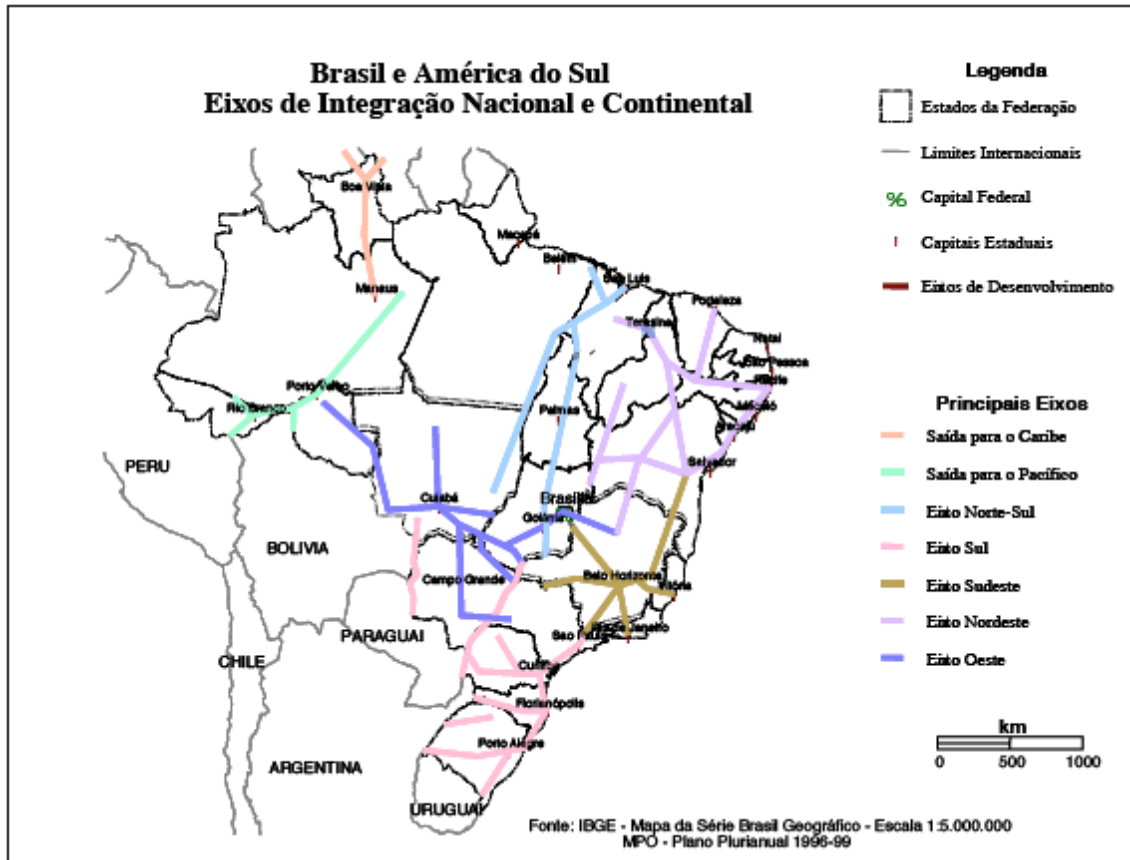
## **Mapa 2.2**

### **Os sete Eixos do Plano Plurianual 1996-1999**

---

capacidade de rodovias troncais, destacando-se a duplicação da BR-381 - Fernão Dias, entre Belo Horizonte e São Paulo.

<sup>35</sup> Eixos de integração Sul: tinham por objetivo melhorar o transporte da região, articulando-se com a região sudeste. Os principais projetos foram : a duplicação das BR 116/376/101, entre São Paulo e Florianópolis, estado de Santa Catarina, recuperação de 1.400km nas principais rodovias federais da região, implantação da ferrovia Ferroeste, entre Guarapuava, no estado do Paraná, e Dourados, no estado do Mato Grosso do Sul.



Fonte: BNDES

[www.wisetel.com.br/biblioteca/doc\\_de\\_referencia/governo\\_brasileiro/eixos\\_integracao\\_desenvolvimento.htm](http://www.wisetel.com.br/biblioteca/doc_de_referencia/governo_brasileiro/eixos_integracao_desenvolvimento.htm)

Assim, pode-se ver que a integração da Amazônia Sul-Americana através de uma rota para o Pacífico e outra para o Caribe já era parte do planejamento estatal desde o primeiro PPA. Como observam Théry & Costa,<sup>36</sup> tais *eixos* amazônicos são parte de uma estratégia mais ampla, que visaria consolidar a política de integração regional de toda a América do Sul, sendo os investimentos dirigidos aos chamados *pontos de estrangulamentos*. Nesse contexto, uma enorme soma de recursos foi mobilizada para viabilizar projetos, como a recuperação das BR-364 (Brasília a Rio Branco no Acre) - e BR-163 (Cuiabá até Santarém); à pavimentação da BR-174 (Manaus até Boa Vista); às hidrovias Araguaia -Tocantins e Madeira; ao gaseoduto

<sup>36</sup> apud MELLO, N. *Políticas territoriais na Amazônia*, 2007: 291

para transporte de gás natural de Urucú; e à ilha de transmissão de Tucuruí. Todos os projetos tiveram continuidade posteriormente no PPA Avança Brasil.

Diante de tais eventos, vale a longa citação de Théry & Costa que permite observar a dinâmica de estruturação do território amazônico e do investimento em serviços:

... um processo maior de consolidação dos laços internos nacionais e regionais com a América do Sul, num momento de fortalecimento de blocos regionais no contexto da mundialização. O território está sendo equipado pelo resgate e reconstrução de novas redes físicas, em um sistema que envolve portos -novos píers, novos terminais de troca etc-, hidrovias, ferrovias, novas rodovias ou recuperação e asfaltamento de antigos trechos, complementados por melhorias em aeroportos e terminais para armazenamento de carga.

Nesse movimento, 3 capitais estaduais deverão ser revalorizadas pela política desenvolvimentista: Manaus -ponto de encontro de rodovia com hidrovia, combinado com o porto graneleiro de Itacoatiara, pela reforma e melhoria do porto de passageiros e de carga da cidade, estimulados por projetos do Distrito Industrial da Zona Franca, terminal aeroportuário importante-; Porto Velho -porto principal do rio Madeira, centro regional do SIVAM,<sup>37</sup> e um dos terminais do gasoduto de Urucú-;<sup>38</sup> e Cuiabá -que deverá ser um entroncamento de sistemas rodo-ferroviários que conectam o Alto Taquari e o Alto Araguaia, e ligam o Norte do país aos corredores que interligam a Bolívia, fortalecendo uma vez mais a ligação Amazônia-Mercosul-. As plataformas tecnológicas também poderão ser impantadas, incluídas no conjunto das atividades de alta intensidade de capital, tecnologia e organização, gerando novos efeitos integradores.<sup>39</sup>

A consolidação da BR-174 entre Manaus e Pacaraima, extremo norte de Roraima, estende, na verdade, o corredor Noroeste, o que configura um novo arco de circulação, situado agora na Amazônia Ocidental. Manaus se constitui como capital da grande fronteira, situada no limite entre esse novo corredor de circulação

---

<sup>37</sup> O SIVAM –Sistema de Vigilância da Amazônia- tem como finalidade a monitoramento da Amazônia Legal. Conta com moderna tecnologia para o monitoramento do espaço aéreo e da região amazônica.

<sup>38</sup> O gasoduto Coari-Manaus, que levará o gás natural da província petrolífera de Urucú, no município de Coari (AM), até a capital amazonense. O gasoduto Urucú-Manaus terá 670 quilômetros de extensão e sua conclusão estava inicialmente prevista para março de 2008.

<sup>39</sup> Ver THÉRY & COSTA appud MELLO, N. Políticas territoriais na Amazônia, 2006: 291



e as grandes extensões florestais da Amazônia Sul-Americana que, para oeste, permanecem à margem da circulação. Desenha-se, assim, uma imensa plataforma de produção de grãos no cerrado voltada para a exportação, particularmente da soja, com previsão de expansão pelo Acre, Sul do Amazonas e Sudoeste do Pará, a ser exportada pelos corredores amazônicos.<sup>40</sup>

Segundo diversos pesquisadores, como Nasser<sup>41</sup> e Mello,<sup>42</sup> a alteração da política territorial, que teve início de maneira embrionária a partir de 1994 durante o período de elaboração do PPA 1996-1999, torna-se explícita somente no PPA 2000-2003, chamado Avança Brasil. Através deste último, o PPA se concretiza via leis orçamentárias e orçamentos anuais, passa a ser gerenciado pela União ou estados e municípios, além de serem repassados eventuais executores através de convênios. Para a implementação dos projetos, empresas privadas são contratadas para realizar obras de infraestrutura mediante licitações. Como observa Mello, *o Estado moderno, modificado em sua estrutura pela política de privatização, implementada desde 1991, apresenta-se mais como um ente indutor, regulador e coordenador do*

---

<sup>40</sup> Fundamentado sobre um conjunto de 42 empreendimentos prioritários –ampliados para 58 no último ano–, os projetos do PPA Brasil em Ação chegaram a absorver cerca de 70 bilhões de reais em investimentos de parcerias público-privado. Este recursos, por sua vez, representavam condicionante essencial para a execução do programa, uma vez que o Estado alegava não possuir todos os recursos necessários para financiar o desenvolvimento nacional. A participação do setor privado na implementação dos projetos ao final do PPA Brasil em Ação estiveram em torno de 25% dos gastos totais. Ver BECKER, B. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia, 1999: 38

<sup>41</sup> Numa tentativa de diferenciar conceitualmente o modelo de Eixos aplicado no PPA 1996-99 em relação ao PPA 2000-03, Nasser argumenta que o modelo implementado no primeiro caso fundamentou-se na noção de *macroeixos de desenvolvimento* como instrumento conceitual e de ação para promover, entre suas prioridades, a correção dos desequilíbrios regionais, a integração entre as diversas regiões e a redução do fluxo migratório para grandes cidades e custos de transporte. Ainda segundo a autora, *em 1998 foi iniciado o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, coordenado pelo BNDES em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e realizado pelo Consórcio Brasileira. Com base nos objetivos já apresentados pelo PPA 1996-99, o estudo fez uma nova redivisão dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, porém com um conceito de Eixos utilizado de forma mais ampla do que no PPA de 1996-99 e que se tornou o principal insumo para a elaboração do PPA de 2000-03, plano de ação idealizado pelo governo federal para os próximos quatro anos que tem como destaque principal o Programa Avança Brasil.* Ver NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos Eixos Nacionais, 2000: 165

<sup>42</sup> MELLO, N. Políticas territoriais na Amazônia, 2007.

*processo*.<sup>43</sup> Para Cervo,<sup>44</sup> a consolidação do planejamento territorial fundamentado em princípios geoeconômicos da partir da virada do século representa o fortalecimento do paradigma de Estado *logístico*, que atribui ao Estado a função de transferir à sociedade e a seus agentes as responsabilidades do desenvolvimento, sem deixá-los à mercê do mercado porque lhes dá suporte em sua ação externa.

### **A consolidação do planejamento territorial para a Amazônia**

Em 2000, quando anunciado o Plano Plurianual Avança Brasil (2000-2003), os investimentos do governo federal, constituídos por recursos da União -orçamento público, incentivos fiscais e fundos constitucionais-, ou outras fontes de financiamento nacionais e estrangeiros foram direcionadas prioritariamente para a implantação da Agenda dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Organizado dessa maneira, o Plano Plurianual Avança Brasil (2000-2003) é anunciado pelos órgãos oficiais como um potente instrumento para garantir o desenvolvimento econômico e social com respeito ao meio ambiente, à justiça social e à democracia. Para tanto, apresenta uma proposta de *investir maciçamente tanto em infraestrutura econômica como em área social*.<sup>45</sup>

Dentre as prioridades declaradas pelo programa, destacam-se alguns aspectos essenciais para a compreensão da lógica envolvida na implementação dos projetos, além de tornar possível sua contextualização no terreno amazônico. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar a preocupação em impulsionar o aumento da competitividade do agronegócio:

o crescimento do agronegócio depende do aumento da competitividade dos produtos nacionais. Para isso, é

---

<sup>43</sup> *Idem*: 279

<sup>44</sup> CERVO, A. Teorias e conceitos em relações internacionais, 2008: 6

<sup>45</sup> BRASIL. AVANÇA BRASIL. <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm> acesso em 22/2/2009.

necessário reduzir o chamado “Custo Brasil” –taxas de juros e encargos sociais elevados, sistema tributário complexo que onera a produção, altos custos de transportes-, que atinge não apenas ao agronegócio, como também os demais setores da economia.<sup>46</sup>

O governo se propõe para tanto

a competir em diversas frentes. Num segmento vital para o agronegócio –o de transportes-, o programa Brasil em Ação deu prioridade à implantação de uma logística integrada, aproximando os produtores e a agroindústria dos mercados internos e externo.<sup>47</sup>

O texto lembra ainda os projetos executados no PPA anterior em todo o Brasil, associados à construção, modernização e recuperação de hidrovias (como Araguaia-Tocantins, Tietê-Paraná, Madeira e São Francisco), portos (como Santos, Sepetiba, Pecém e Suape), além de rodovias e trechos ferroviários estratégicos para o escoamento da produção. A ampliação da oferta de energia em regiões produtoras, por meio do Gaseoduto Bolívia-Brasil, da integração Norte-Sul e da linha de transmissão de Tucuruí, também tiveram prioridade do governo. Como esclarece o texto, *para combater à demanda crescente de cargas e reduzir custos, o governo vai realizar novos investimentos que estruturam corredores de transporte e integram rodovias, ferrovias, hidrovias e portos.*<sup>48</sup>

Outro ponto de destaque do programa é a atenção em promover a modernização da infraestrutura e a melhoria de serviços de telecomunicações, energia e transportes:

investir em infraestrutura é fundamental para o crescimento da economia nos próximos anos. Com a modernização e a universalização dos serviços de telecomunicações, energia e transportes, o Brasil está dando um importante passo em direção ao desenvolvimento sustentado e à melhoria de qualidade de vida da população brasileira.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> *Idem. Ibidem*

<sup>48</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>49</sup> *Idem. Ibidem.*

Sobre a forma de viabilizar financeiramente esses projetos através da iniciativa privada, o Governo elabora um portfólio de empreendimentos prioritários para os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: *os projetos foram reunidos em grupos de investimento, de forma a ampliar o efeito sobre o desenvolvimento, reduzir os riscos e atrair o interesse de empresas privadas, que poderão atuar em parceria com o governo federal, estados e municípios.* O texto também aponta requisitos de garantia da sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro para a gestão ambiental:

... a orientação e o gerenciamento das ações do governo segundo o princípio dos investimentos integrados, nos campos econômico, social, ambiental e de informação e Desenvolvimento, de acordo com a abordagem dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.<sup>50</sup>

Por fim, no 13º ponto, o enaltece a busca pelo fortalecimento da participação do país nas relações econômicas internacionais, nas quais a globalização dos mercados é vista como oportunidade para promover o desenvolvimento nacional. *O aumento do comércio mundial é a chave para a elevação das exportações brasileiras de mercadorias e serviços, que permitem a criação de empregos e a geração de mais renda no país.*

Cabe aqui considerar alguns elementos entre as diretrizes de orientação política do PPA Avança Brasil, no governo Cardoso. É notável como a espacialidade dos grandes projetos de infraestrutura prevalece sobre a dimensão local, onde a preocupação com questões sociais e ambientais aparecem citadas de forma geral e sem aparente contradição com a implementação dos Enid.

Com o objetivo anunciado de reduzir *custo Brasil* e identificar oportunidades de investimentos públicos e/ou privados, a presença os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento contidos no PPA Avança Brasil foram produto de um estudo realizado a partir de 1998, envolvendo o BNDES –então ligado ao Ministério do

---

<sup>50</sup> *Idem. Ibidem.*

Planejamento- e o Consórcio Brasileira, formado por empresas estrangeiras.<sup>51</sup> Uma das principais tarefas do trabalho foi revisar a malha de infraestrutura econômica do país para verificar onde ocorria o desbalanceamento na oferta dos componentes de transporte, energia e telecomunicações, de maneira a planejar ações que propusessem restabelecer a oferta equilibrada destes serviços. Ainda que a preocupação com o desenvolvimento social e o meio-ambiente apareçam expostas entre as diretrizes do plano, existe pouco detalhamento referente à forma como estes estariam inseridos no programa. Aspectos sensíveis, como possíveis impactos sociais e ambientais decorrentes da abertura de estradas em meio à floresta amazônica, por exemplo, não eram mencionadas. A ênfase do argumento concentrava-se na urgência da integração entre as economias regionais e destas com os mercados internacionais, aspecto elevado à condição de peça fundamental para o desenvolvimento e o crescimento econômico do país. De natureza que privilegia a logística, ou seja, a acessibilidade e o escoamento da produção, os projetos contidos nos Enid consideram o incremento com o comércio exterior como saída única para seu programa de desenvolvimento, apostando na estabilização econômica e nos mecanismos de mercado como solução para os problemas regionais, sociais e urbanos, o que evidencia em seu bojo características da ideologia neoliberal que marcaram as políticas públicas do Estado nacional durante toda a década de 90. Como elementos para formulação de um planejamento territorial, privilegiou-se uma abordagem geo-econômica, ao contrário do caráter geopolítico característico da *Marcha para o Oeste* e as grandes obras de infraestrutura que marcaram o período militar.

De acordo com o BNDES, foram duas as características que nortearam a elaboração dos projetos:

---

<sup>51</sup> Brooz Allen & Hamilton, Bechtel International e ABN Amro Bank.

- a) a certeza de que a atratividade desses investimentos para o setor privado é fundamental para estabelecer a necessária parceria para sua implementação. Chamado por seus formuladores de *planejamento indicativo*, trata-se da adoção de uma postura pragmática pelo Governo Federal devido a pouca disponibilidade de recursos de origem fiscal para executar o programa.
- b) Programa não pretende englobar todos os investimentos necessários ao país, mas sim aqueles entendidos como estruturantes, que seriam potencialmente capazes de alavancar outros investimentos e *o próprio desenvolvimento das regiões em que estão inseridos*.<sup>52</sup>

O estudo dos Eixos para o PPA Avança Brasil resultaram em 952 projetos, muitos dos quais já vinham sendo realizados pelo Governo, iniciativa privada ou em parcerias. Esses projetos foram avaliados em grupo, afim de identificar sinergias potenciais, e foram analisados dentro de um contexto de nove Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: Arco Norte, Madeira-Amazônas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Transnordestino, São Francisco, Rede Sudeste, Sudoeste e Sul (mapa 2.3). Durante o período 2000 a 2007, a perspectiva era de que fossem investidos em torno de 317 bilhões de reais divididos em áreas como infraestrutura econômica, desenvolvimento social, meio ambiente e informação e conhecimento. Com exceção do Eixos do Nordeste (São Francisco e Transnordestino), em todos os demais a alocação de recursos para investimentos em infraestrutura econômica constituía a imensa maioria dos recursos disponíveis.

---

<sup>52</sup> Ver BNDES. Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, s/d. Versão editada em [http://www.wisetel.com.br/biblioteca/doc\\_de\\_referencia/governo\\_brasileiro/eixos\\_integracao\\_desenvolvimento.htm](http://www.wisetel.com.br/biblioteca/doc_de_referencia/governo_brasileiro/eixos_integracao_desenvolvimento.htm) acesso 24/2/2009.

**Mapa 2.3**  
**ENIDs –PPA Avança Brasil**

QuickTime™ and a  
decompressor  
are needed to see this picture.

**Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)**

A Amazônia é diretamente impactada por parte dos projetos. Como observa Kohlhepp,<sup>53</sup> embora boa parte dos Eixos do Avança Brasil sejam executados fora da região de planejamento da Amazônia Legal, as consequências afetam direta ou indiretamente a franja meridional da região amazônica. A título de exemplo é possível citar as consequências imediatas que uma rápida expansão agrícola no Planalto Central, impulsionada pela nova realidade dos Enid, tem sobre a Amazônia, uma vez que torna-se preciso aprimorar toda a infraestrutura de transporte para atender ao novo volume de produção e viabilizar seu acesso para os principais mercados nacionais e portos marítimos.

No portfólio de apresentação dos Enid, a Amazônia, cortada pelos Eixos Arco Norte e Madeira-Amazonas, é assim descrita:

---

<sup>53</sup> KOHLHEPP, G. A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil, 2001: 23-26.

imenso acervo de recursos naturais, onde o uso de tecnologias abrem um amplo conjunto de novas oportunidades para o investimento.

... a exploração sustentável de produtos da floresta, o ecoturismo e a biotecnologia somam-se à agropecuária, agroindústria, exploração mineral e aos serviços, constituindo a base do desenvolvimento dos Eixos Arco Norte e Madeira-Amazonas.<sup>54</sup>

Também são citados no mesmo texto como relevantes para o desenvolvimento sustentável da região o uso das hidrovias da bacia amazônica como meio de transporte, a energia limpa produzida a partir de gás natural e a implementação de avançados sistemas de telecomunicações.

Como se vê, no contexto da retomada do planejamento territorial pelo Estado, a Amazônia é vista como um imenso reservatório de recursos, cujas potencialidades no mercado são desperdiçadas em função da ausência de infraestrutura adequada. O objetivo do planejamento consiste, portanto, em superar o *obstáculo natural* amazônico de maneira a viabilizar a exploração das potencialidades comerciais da região, em nome do crescimento do país. A implementação de políticas territoriais para a integração física com os Estados vizinhos amazônicos é uma decorrência natural dessa visão do Estado, onde a construção de canais de escoamento para diferentes direções do continente representa a materialização dos princípios apresentados.

A integração dos Enid com canais de comunicação que representam seu prolongamento através dos países vizinhos consistia numa preocupação ampla por parte do Governo Federal. Tanto os projetos contidos no PPA Avança Brasil (2000-2003) como no Brasil para Todos (2004-2007) estão conectados com outros semelhantes no exterior, tendo os Enid como referencial básico dos governos envolvidos.<sup>55</sup> Nessa perspectiva sobre o processo de integração física e produtiva do

---

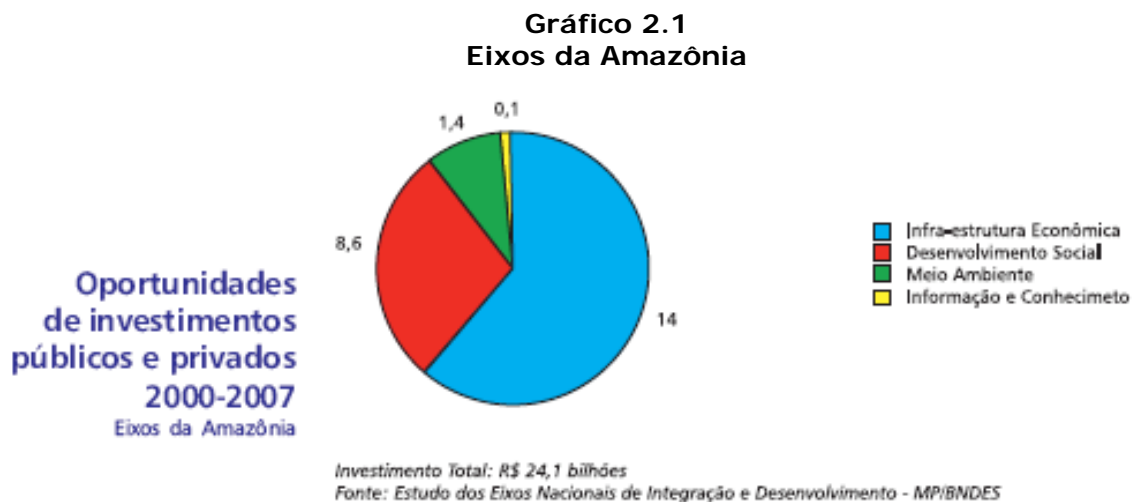
<sup>54</sup> BRASIL. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, 2002: 451.

<sup>55</sup> Ver CARRION & PAIM. IIRSA. Desevendando interesses, 2006: 9.



continente, a Amazônia, vale reforçar, apresenta-se como peça estratégica devido a sua posição central no mapa da América do Sul, por onde cruzam as fronteiras políticas que separam diversos países.

A figura abaixo apresenta um quadro sobre a expectativa de investimentos para implementação dos Eixos amazônicos no momento de lançamento do PPA Avança Brasil. O montante de investimentos aguardados para o período entre 2000-2007 era de 24,1 bilhões de reais, sendo as áreas de alocação divididas conforme gráfico 2.1:



**Fonte: BRASIL. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, 2002**

Os principais projetos apresentados no Avança Brasil envolvendo os Eixos Arco Norte e Madeira-Mamoré já estavam em fase de implantação ou até mesmo implantados: a hidrovia do Rio Madeira; os gasodutos Coari-Manaus e Urucu-Porto Velho, a geração termoelétrica em Rondônia; linhas de transmissão de energia para o Acre e o Mato Grosso; o aeroporto internacional de Porto Velho; a pavimentação das rodovias BR364 e BR317 nos estados de Mato Grosso e Acre; a pavimentação das rodovias BR156 e BR 401 ligando Brasil a Guiana Francesa e a República da Guiana; a ligação rodoviária Manaus-Boa Vista-Caracas e a linha de transmissão de energia elétrica Guri-Boa Vista, que faz a integração energética do País com a Venezuela. A

área total desses projetos abrangia os estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá. Havia também projetos de desenvolvimento social em acordo com programas federais e estaduais, além de projetos de pesquisa tecnológica ambiental e agropecuária. Cabe ressaltar aqui que os projetos são apresentados de forma independente uns dos outros, tendo cada um uma prioridade específica desarticulada com o resto. A não correlação entre eles resulta em políticas contraditórias adotadas simultaneamente num mesmo espaço.

Entre os projetos de infraestrutura econômica apresentados no PPA Avança Brasil, foram definidas propostas para dar sequência aos projetos de ligar o Amapá e o Roraima aos países vizinhos –Guiana Francesa e Venezuela, respectivamente- por estradas pavimentadas, fato significativo para composição de um novo cenário geopolítico, uma vez que torna-se possível chegar de Manaus até Caracas por carro ou caminhão. Com isso cresce o comércio regional, já que a Zona Franca de Manaus é uma grande produtora de eletrônicos domésticos. Entretanto, o principal objetivo do planejamento infraestrutural nesse grupo de projetos é possibilitar o transporte da produção agrícola, conectando sistemas de transportes fluviais e rodoviários.<sup>56</sup>

Nesse aspecto, a via navegável do rio Madeira, capaz de operar com embarcações de pequeno calado durante todo o ano, foi incrementada através de baixos custos e ganhou relevância no transporte, principalmente da soja, por embarcações de soja para o mercado europeu por cargueiros de até 80 mil toneladas brutas, reduzindo consideravelmente o tempo e o custo de transporte em relação aos portos graneleiros do Paranaguá e Santos, distantes até dois mil quilômetros da rodovia.

Ao lado da melhoria da BR364 –Cuiabá-Porto Velho- e de parte da BR163 – Cuiabá-Alta Floresta-, o transporte fluvial da produção de plantação de soja e

---

<sup>56</sup> Ver KOHLHEPP, G. A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil, 2001: 23-26

pecuária em expansão rápida do Mato Grosso cada vez mais vai para o norte. Em 2001, a produção regional de soja estava estimada em 6,5 milhões de toneladas, a de milho em 1,4 milhões de toneladas e a pecuária, em 18 milhões de cabeças. Os reflexos do *boom* do agronegócio podem ser observados em cidades como Porto Velho, capital de Rondônia, que gradualmente se transforma em novo centro portuário, com 1,6 milhões de toneladas de carga –somente em 1998- e um terminal de containers em construção.<sup>57</sup>

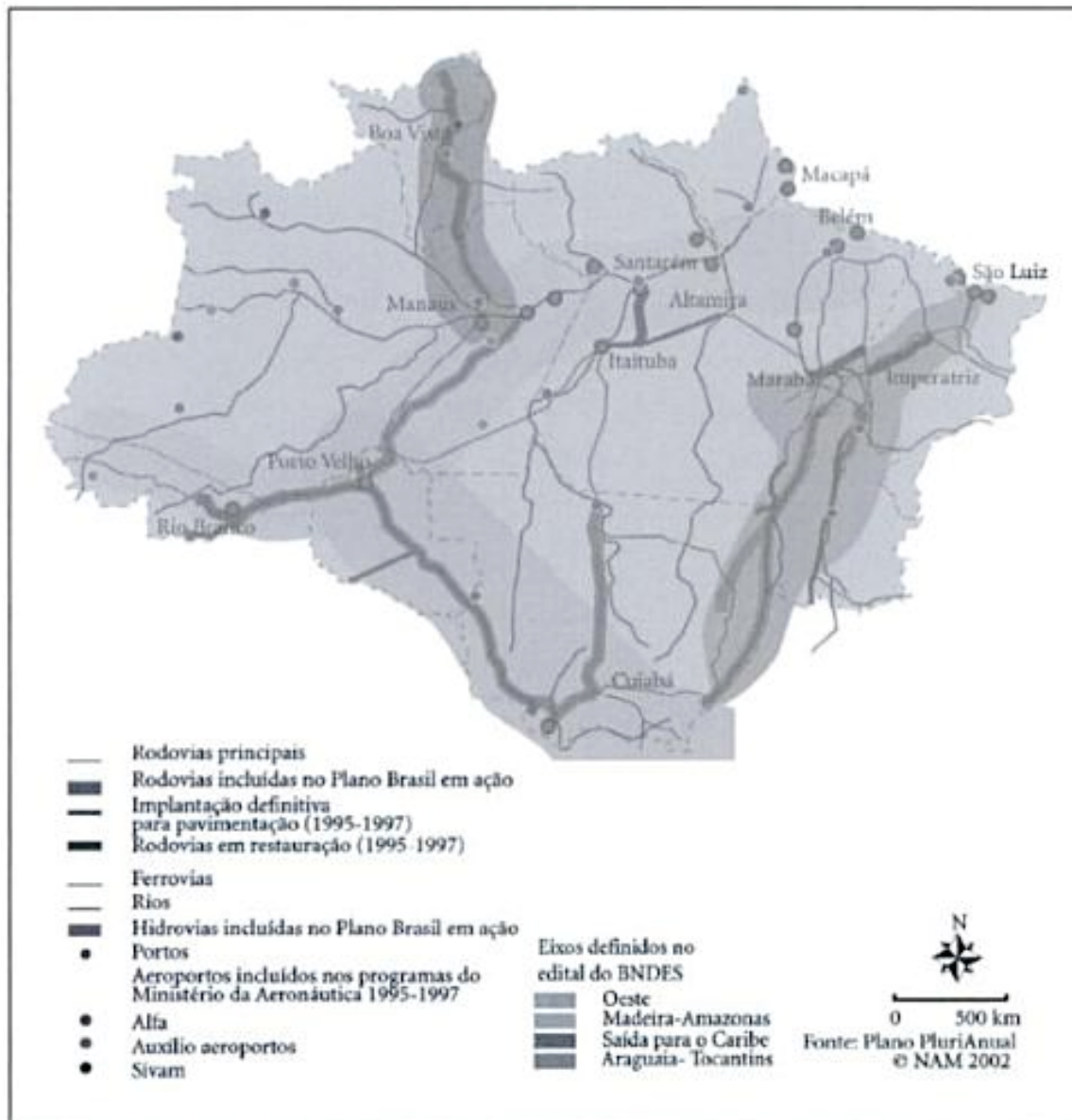
Segundo Kohlhepp,<sup>58</sup> as melhorias do sistema rodoviário de Mato Grosso e Rondônia provocaram outra transformação no aspecto geopolítico da região: a transferência da rota Belém-Brasília para Porto Velho como nova via de tráfego terrestre entre o Sul do País e a Zona Franca de Manaus. A pavimentação, por outro lado, de 490 quilômetros da BR364 no Acre, de Sena Madureira a Cruzeiro do Sul – com o plano de chegar ao Pacífico por via terrestre- e a reconstrução do trecho da BR119 que vai de Porto Velho até Manaus –intransitável desde 1991- são os principais pontos de interesse do projeto de infraestrutura. A necessidade da reabertura da conexão rodoviária de Manaus à Porto Velho vêm sendo questionadas por críticos de diferentes setores sociais por a considerarem desnecessária em virtude da existência da via fluvial do Madeira (mapa 2.4).

---

<sup>57</sup> *Idem*: 25.

<sup>58</sup> *Idem*. *Ibidem*.

**Mapa 2.4**  
**Corredores multimodais de transportes da Amazônia Legal**



**Fonte: Mello, N. Políticas territoriais na Amazônia, 2006: 317**

Cabe lembrar que dentre os nove Eixos apresentados no PPA Avança Brasil, quatro atuavam diretamente na Amazônia Legal (Eixos da Amazônia e do Centro Oeste), onde o PPA Avança Brasil concentrava investimentos previstos em torno de 3,53 bilhões de dólares.<sup>59</sup> Destes, mais de 50% foram destinados ao corredor

<sup>59</sup> Ver MELLO & PASQUIS & THÉRY, A *Amazônia sustentável* de Marina e Lula, 2005: 57-58.

Araguaia-Tocantins, estratégica via de comunicação do planalto central com portos do norte do país. De acordo com Mello,

As estratégias territoriais para a implantação destas ações visavam claramente à incorporação dos territórios da extremidade ocidental do país, repetindo mais ao oeste o traçado norte-sul da Belém-Brasília, neste caso a Cuiabá-Santarém, e desenhando um novo eixo de mesma orientação, a ligação de Porto Velho – Manaus - Boa Vista - Caracas, na Venezuela.<sup>60</sup>

O canal de comunicação terrestre de Manaus com a Venezuela seria o primeiro a tomar forma concreta a partir do atual processo de integração física e produtiva da Amazônia sul-americana. Com virada do século, a IIRSA assume o papel de instância transnacional capaz de viabilizar a continuidade dos Eixos por entre os demais países amazônicos.

---

<sup>60</sup> *Idem. Ibidem.*

### Os projetos de integração física para a Amazônia sul-americana

#### A continuidade dos eixos nacionais através da Iirsa

Como dito no primeiro capítulo, em 2000 ocorreu a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, onde foi oficialmente anunciada a Iniciativa para Integração Regional da América do Sul. É importante destacar neste aspecto a relação direta que a Iirsa possui com a concepção de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, contidos nos PPAs do Governo central. Como observa Senhoras,<sup>1</sup>

A agenda brasileira da *política interna de integração*, que tem projetos de infraestrutura previstos nos Plano Plurianuais – PPAs-, quando complementada com a *agenda externa* da Iirsa, demonstra a funcionalidade das redes físicas interconectadas internamente e externamente para a construção de um projeto brasileiro de expansão geoeconômica que se inicia pelas *escalas regionais nacionais* e se projeta para o Pacífico e para o Caribe por meio de uma escala *regional transnacional*.<sup>2</sup>

As obras previstas pela agenda de implementação consensual da Iirsa estão concentradas em grande parte nas áreas fronteiriças, o que no caso brasileiro demonstra uma característica internacional complementar aos Planos Plurianuais de investimento e integração infraestrutural nacional das diferentes regiões do território brasileiro.

A Iirsa, uma proposta brasileira aceita pelos doze países da América do Sul com apoio de Instituições de Financiamento Multilaterais –IFMs-, estabelece a criação de 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento estrategicamente distribuídos pelo continente que, organizados através da implantação consensual de projetos de

---

<sup>1</sup> SENHORAS,E & GUZZI, A. A Amazônia, o Pacífico e a problemática da integração de infraestrutura regional na América do Sul.s/d.  
<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/eloi01.pdf> acesso em 22/07/2008

<sup>2</sup> *Idem*.

infraestrutura de transportes, comunicações e energia –infraestrutura econômica– permitem viabilizar a circulação da produção interna dos países a diferentes mercados regionais e mundiais, a partir da criação de novas saídas portuárias uma vez que ocorram acordos através de marcos regulatórios. Seu objetivo basilar, segundo o discurso oficial, seria promover através de ações coordenadas entre os diferentes governos o aumento de *capabilites* e capilaridades materiais para a inserção competitiva das chamadas empresas e países na economia global, através de corredores de integração física.<sup>3</sup> Para tanto, busca aumentar a fluidez do território para facilitar o escoamento de recursos naturais e dos principais produtos da pauta de exportação dos principais países do subcontinente. As estratégias de integração foram elaboradas a partir da análise de localização das principais riquezas naturais da América do Sul, as formas como poderiam ser utilizadas a infraestrutura necessária para seu aproveitamento, considerando a consolidação das cadeias produtivas competitivas e a redução de custos.

Quando lançado, a IIRSA foi anunciada como um modelo para

impulsionar o processo de integração política, social e econômica sul-americana, incluindo a modernização da infraestrutura regional e ações específicas para estimular a integração e desenvolvimento de sub-regiões isoladas.

A imensa área florestal que abrange a Amazônia apresenta características próprias suficientes para enquadrá-la em praticamente todos os requisitos de prioridade anunciados no planejamento da IIRSA. Não por acaso, dos 10 eixos iniciais apresentados junto ao programa, 3 atuam diretamente na região. São eles:

a) o *Eixo Multimodal do Amazonas* cruza a parte norte do continente de Leste a Oeste. Baseia-se fundamentalmente na via fluvial do rio Amazonas, que bifurca quando encontra-se com o rio Putumayo e oferece a partir dali duas saídas para o Pacífico: uma pelo norte do Peru e outra pelo norte do Equador. Nesse caso as obras

---

<sup>3</sup> IIRSA: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org) acesso em 20/07/2008.

de infraestrutura baseiam-se principalmente na pavimentação de rodovias desde a região montanhosa dos Andes até o início da selva amazônica nos dois países hispano-americanos, de modo a interligar o litoral destes Estados aos rios amazônicos –ver mapa 2.5-. A tríplice fronteira Tabatinga (BRA)-Letícia (COL) – Santa Rosa (PER) foi o canal de comunicação física escolhido por onde o eixo propõe investimentos para o incremento da integração do Brasil com Peru e Colômbia. A saída pelo mar do Peru foi priorizada em função de problemas de ordem interna que envolvem guerrilhas e paramilitares na Colômbia. Os projetos que envolvem a saída ao Pacífico pelo Peru foram considerados prioritários e atualmente encontram-se bastante adiantados.<sup>4</sup> O principal objetivo econômico do *eixo Amazonas* consiste em permitir escoar a produção das regiões centrais do continente.

---

<sup>4</sup> O Eixo do Amazonas, que corresponde a uma faixa de centenas de quilômetros ao longo do sistema multimodal de transporte e interconecta portos do Pacífico –tais como Tumaco, na Colômbia, Esmeraldas, no Equador, e Paita, no Peru- com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá. A meta desse eixo é concretizar uma união bi-ocênica através dos rios Huallaga, Marañón, Ucayali e Amazonas, no Peru, Putumayo e Napo, no Equador, Putumayo, na Colômbia, e Iça, Solimões e Amazonas, no Brasil, com seus mais de 6.000 km de vias navegáveis, e os portos fluviais de El Carmen, na fronteira entre Equador e Colômbia, Gueppi, na Colômbia, e Sarameriza e Yurimaguas, no Peru. Sua área de influência por jurisdição abrange uma superfície estimada de 4.499.152 km<sup>2</sup>. e conta com um Produto Interno Bruto estimado de US\$ 93 bilhões. Sua população supera 52 milhões de habitantes. Os principais centros urbanos ou de interesse logístico são: Tumaco, Pasto, Mocoa, Gueppi, El Encanto, Arica e Letícia na Colômbia; Esmeraldas, Quito e Puerto El Carmen no Equador; Paita, Piura, Olmos, Corral Quemado, Sarameriza, Tarapoto, Yurimaguas, Nauta e Iquitos no Peru; Tabatinga, Manaus, Itacoatiara, Santarém, Macapá e Belém no Brasil.



## Mapa 2.5 Eixo Multimodal do Amazonas



Fonte:

<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Imagenes/mapagruposamazonas.jpg>

b) O *Eixo Peru-Brasil-Bolívia* objetiva tornar viável um antigo corredor imaginado desde o período militar,<sup>5</sup> que viabiliza a integração desde Porto Velho (Rondônia) até os portos peruanos de Maratani e Lho, passando por Rio Branco (Acre). Essa estratégia possibilita uma via terrestre de ligação aos Portos do Pacífico através do sul do Peru, e amplia com isso as possibilidades de comércio com a Ásia e Oceania – ver mapa 6-. O principal objetivo econômico deste *eixo* consiste em construir hidrelétricas e redes de transmissão, redes rodoviárias e fluviais que proporcionem escoamento de produtos amazônicos e minerais via Oceano Pacífico. O acesso à

<sup>5</sup> O General Meira Mattos publicou em 1980 o livro *Uma geopolítica pan-amazônica*, onde são descritos diversos projetos de planejamento territorial que visavam integrar toda a pan-amazônia através de corredores estrategicamente distribuídos ao longo de seu espaço. Na época, Meira Mattos acreditava que o então recém criado Tratado de Cooperação Amazônica poderia ser o arcabouço institucional que viabilizaria a integração física da Amazônia continental.

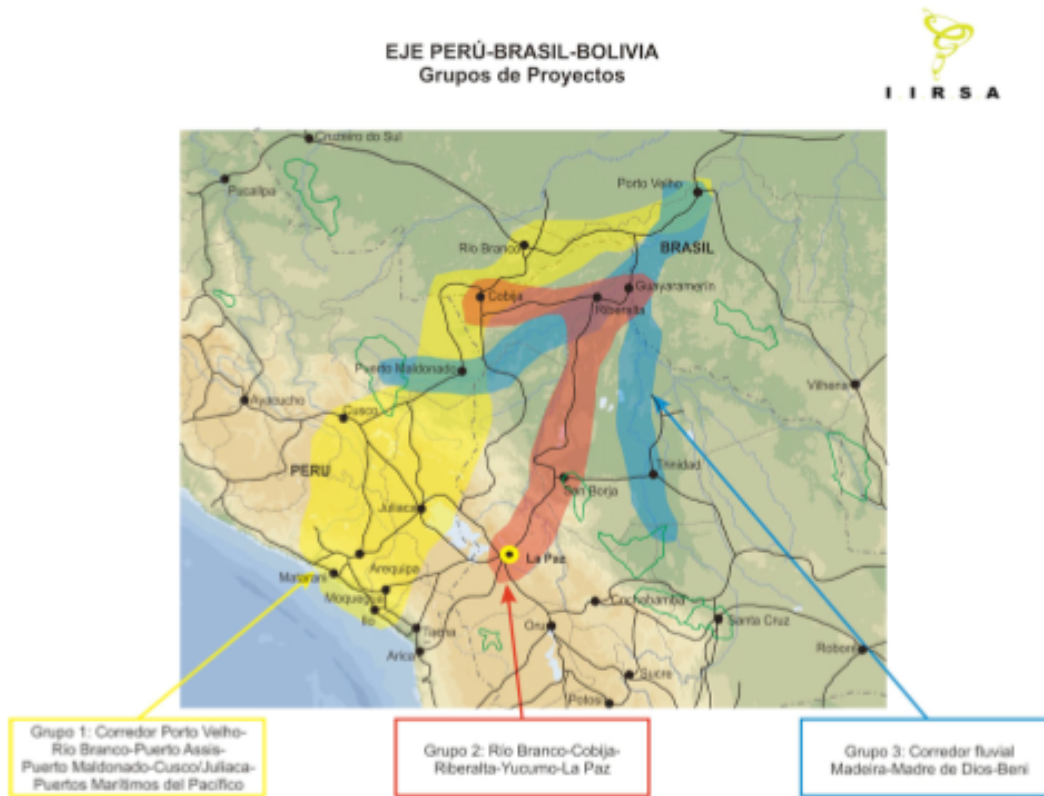
capital boliviana também é facilitado através deste eixo. As principais obras de infraestrutura dizem respeito à zona de tríplice-fronteira entre Brasil, Peru e Bolívia. Assim como a saída pelo mar do Pacífico pela fronteira norte do Peru, a saída sul também é considerada prioritária entre os projetos da IIRSA.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> A área de abrangência do Eixo Peru-Brasil-Bolívia inclui sete departamentos da região Sul do Peru (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno e Madre de Dios), dois departamentos amazônicos da Bolívia (Pando e Beni) e quatro estados do noroeste do Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas e Mato Grosso). Sua superfície é estimada em 3,5 milhões de km<sup>2</sup>, dos quais 82% correspondem ao território brasileiro, 10% ao peruano e os 8% restantes ao boliviano. O Eixo apresenta uma população de 12,3 milhões de habitantes, com uma densidade populacional média de 3,53 hab/km<sup>2</sup>; 68% de sua população é urbana; a taxa anual de crescimento populacional registra média de 2,34% nos últimos 10 anos. Os principais centros urbanos do Eixo são: no Peru, Arequipa -709.700 hab.-, Cuzco -300.800 hab.-, Puno-Juliaca -294.000 hab.-, Tacna -220.000 hab.-, Moquegua -48.900 hab.- e Puerto Maldonado -35.600 hab.-. Localidades de fronteira: Iñapari -1.300 hab.-, Iberia -4.600 hab.-, San Lorenzo, Puerto Heath. No Brasil, Rio Branco -253.600 hab.-, Porto Velho -334.700 hab.-, Manaus -1.405.800 hab.- e Cuiabá -483.300 hab.-. Localidades de fronteira: Assis -3.500 hab.-, Brasileia -17.013 hab.-, Guajará-mirim. Na Bolívia, Cobija -20.800 hab.-, Trinidad -63.128 hab.-, Riberalta -43.454 hab.-. Localidades de fronteira: Bolpebra -180 hab.-, Porvenir -700 hab.-, Extrema -50 hab.-, Guayaramerín -33.100 hab.-. O Produto Interno Bruto de toda essa área está estimado em cerca de US\$ 30.825 milhões.

## MAPA 6

### Eixo Peru-Brasil-Bolívia



Fonte:

<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Imagenes/mapagruposperubrasilbolivia.jpg>

c) Quanto ao Eixo Escudo Guianês -Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname-, a rodovia pavimentada que liga Manaus até Caracas já é uma realidade desde a virada do século XX para o XXI, formada do lado brasileiro a partir da execução de projetos prioritários contidos nos ENIDs dos PPAs Brasil em Ação e Avança Brasil. Seu objetivo é permitir uma vasta gama de opções comerciais a partir da conformação de uma saída da produção interna da Amazônia brasileira para o Caribe. Outra saída que encontra-se em vias de implementação é a ponte que interliga Bomfim (Roraima) - Lethem (Guiana). Com isso pretende-se permitir o fluxo de cargas de Boa Vista também ao porto marítimo de Georgetown (Guiana) e assim integrar transporte rodoviário e marítimo, além da expansão de uma linha de transmissão de energia elétrica e cabos de fibra ótica. Também encontram-se em fase avançada os

acordos para possibilitar interligar Georgetown ao Oiapoque (Amapá).<sup>7</sup> O eixo Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname pode ser visto também como exemplar na concepção de integração de projetos de transporte, energia e telecomunicações, já que prevê o aumento da produção de energia da hidrelétrica Turtubra, localizada na Guiana, afim de abastecer boa parte desta sub-região. Ao longo do escudo guianês, recursos naturais como ouro, bauxita, recursos florestais e minério de ferro são vistos com maior potencial de capitalização, além do já mencionado aproveitamento do potencial hidrelétrico (mapa 7).<sup>8</sup>

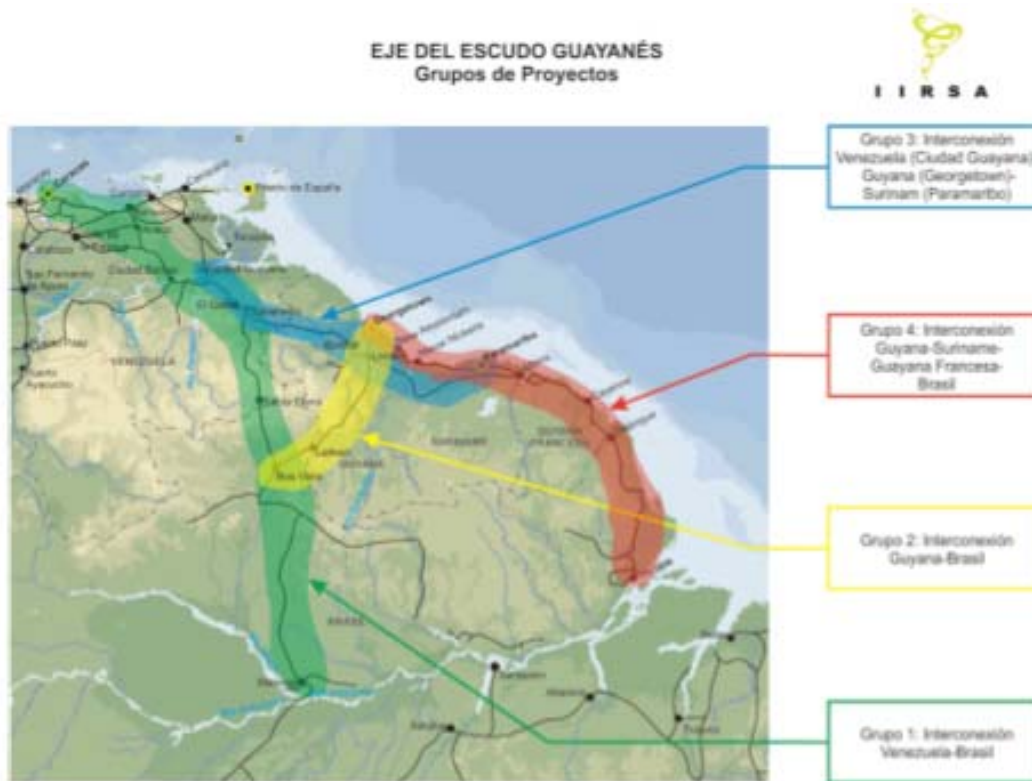
---

<sup>7</sup> A área de abrangência do escudo Guianês inclui sete departamentos da região Sul do Peru (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno e Madre de Dios), dois departamentos amazônicos da Bolívia (Pando e Beni) e quatro estados do noroeste do Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas e Mato Grosso). Sua superfície é estimada em 3,5 milhões de km<sup>2</sup>, dos quais 82% correspondem ao território brasileiro, 10% ao peruano e os 8% restantes ao boliviano. O Eixo apresenta uma população de 12,3 milhões de habitantes, com uma densidade populacional média de 3,53 hab/km<sup>2</sup>; 68% de sua população é urbana; a taxa anual de crescimento populacional registra média de 2,34% nos últimos 10 anos. Os principais centros urbanos do Eixo são: no Peru, Arequipa -709.700 hab.-, Cuzco -300.800 hab.-, Puno-Juliaca -294.000 hab.-, Tacna -220.000 hab.-, Moquegua -48.900 hab.- e Puerto Maldonado -35.600 hab.-. Localidades de fronteira: Iñapari -1.300 hab.-, Iberia -4.600 hab.-, San Lorenzo, Puerto Heath. No Brasil, Rio Branco -253.600 hab.-, Porto Velho -334.700 hab.-, Manaus -1.405.800 hab.- e Cuiabá -483.300 hab.-. Localidades de fronteira: Assis -3.500 hab.-, Brasileia -17.013 hab.-, Guajará-mirim. Na Bolívia, Cobija -20.800 hab.-, Trinidad -63.128 hab.-, Riberalta -43.454 hab.-. Localidades de fronteira: Bolpebra -180 hab.-, Porvenir -700 hab.-, Extrema -50 hab.-, Guayaramerín -33.100 hab. O Produto Interno Bruto de toda essa área está estimado em cerca de US\$ 30.825 milhões. Ver BRASIL. Plano Brasil para Todos. <http://www.planobrasil.gov.br/noticia.asp?cod=1191&palavra=eixos>) acesso em 12/04/2009

<sup>8</sup> Ver CARVALHO, J. G. A integração Sul-Americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA: 44

## Mapa 7

### Eixo Brasil-Venezuela-Guiana-Suriname



fonte: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Imagenes/mapagruposguayanes.jpg>

O eixos da IIRSA são oficialmente orientados pelo princípio de *regionalismo aberto*, que busca conciliar por um lado a interdependência decorrente de acordos comerciais preferenciais regionais e, por outro lado, aquela buscada impulsionada fundamentalmente pelos sinais da liberalização econômica em geral. Assim, a América do Sul é vista como um espaço geo-econômico plenamente integrado, onde são medidos esforços para reduzir ao mínimo as barreiras internas ao comércio e os gargalos de infraestrutura, além dos sistemas de regulação que sustentam a atividade produtiva em escala regional.

Nesse contexto, o bioma amazônico não é visto de forma diferenciada à qualquer outra região do continente em relação às políticas de integração física e produtiva implementadas simultaneamente através da IIRSA. Classificada explicitamente como mais um *obstáculo natural* entre tantos outros, não existe no

portfólio dos projetos qualquer menção especial aos impactos sócio-ambientais dessa região específica.

A grande novidade da IIRSA está no modo de financiamento. De acordo com as normas acordadas através da IIRSA, cada país deve arcar com as despesas referentes à implementação dos projetos em seu próprio território. Para isso, contavam originalmente com o financiamento oriundo de Instituições Financeiras Internacionais – IFIs, tais como a Corporação Andina de Fomento – CAF, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – Fonplata. Destes, apenas o F Fonplata não estará diretamente envolvido com os *3 Eixos de Integração e Desenvolvimento* que cortam a Amazônia continental.

Posteriormente ao projeto apresentado em 2000, o Brasil, já durante o Governo Lula da Silva, incluiu o BNDES entre os financiadores. A agenda consensuada para implementação dos projetos somente foi anunciada em 2004 com 31 projetos prioritários, após uma série de encontros entre representantes para discussão de detalhes, e o período de execução abrange 2005 a 2010. Entretanto, alguns dos programas anunciados já vinham sendo implementados unilateralmente por alguns países, como no caso brasileiro através dos PPAs.

### **Atores e interesses motivadores da integração física**

Cabe aqui pontuar algumas das características das Instituições Financeiras Multilaterais, afim de esclarecer quais interesses envolvidos na elaboração dos programas. Segundo Carvalho,<sup>9</sup> o papel do BID e da CAF no processo de integração regional não se resume aos empréstimos de recursos solicitados pelos países para que as obras da IIRSA sejam realizadas, como também envolvem outros fatores

---

<sup>9</sup> CARVALHO, J. A integração Sul-Americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA, 2004.

relevantes que definem seu modelo de atuação. Além de financiadoras de políticas, programas e projetos, essas IFMs também são:

- a. *produtoras de conhecimento*, atuantes em diversas áreas das ciências humanas. Sua produção científica está associada diretamente às diretrizes políticas das direções dessas mesmas instituições financeiras, que por sua vez estão ideologicamente comprometidas com a reprodução da sociedade capitalista e o fortalecimento do livre mercado;
- b. *formuladoras de políticas e prestadoras de assessoria*, já que as IFMs influenciam decisivamente na implementação de políticas públicas dos seus países-membros ao condicionar os empréstimos oferecidos à políticas internas que adotem suas diretrizes econômicas. Em um período de hegemonia do pensamento neoliberal, como quando lançada a lisa em 2000, essas diretrizes podem significar políticas de ajuste estrutural, ampliação da participação da iniciativa privada na economia e reforma do Estado, entre outros;
- c. *formadoras de tecnoburocracias governamentais*. Nesse aspecto, é possível notar ...

...um número considerável de membros de governos, principalmente das áreas econômica e de planejamento, além de dirigentes de estatais consideradas estratégicas nos países em desenvolvimento que já trabalharam anteriormente em IFMs ou destas se tornaram funcionários quando da saída de seus respectivos cargos públicos.<sup>10</sup>

Ao tomar como exemplo apenas o governo Cardoso, pode-se citar a trajetória de algumas personalidades influentes que corroboram com essa afirmativa: Pedro Malan, ex-ministro da Fazenda, Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central,

---

<sup>10</sup> *Idem*: 39-40

Francisco Grós, ex-presidente do BNDES e da Petrobrás, Paulo Paiva, ex-ministro do Planejamento, além de outros.<sup>11</sup>

Convém esclarecer que as IFMs não impõem as políticas nacionais como uma força de dominação externa. Afinal, trata-se de instituições públicas munidas de recursos advindos do dinheiro público de seus países-membros, cuja origem remete aos orçamentos próprios de cada um deles. O argumento baseia-se, portanto, na influência que estas instituições financeiras exercem sobre o caráter das políticas a serem adotadas por seus países associados. O poder econômico de cada país demarcado por sua participação na composição do capital do banco é fator preponderante para a definição da correlação de forças no interior das IFMs. Os interesses que prevalecem e são defendidos por estas instituições costumam ser fruto dessa correlação de forças em seu interior. Em virtude de tais particularidades, convém lembrar a relação pactuada e por vezes conflituosa que se estabelece entre Estados e IFMs.<sup>12</sup>

Uma vez apresentadas tais considerações, cabe citar o relatório apresentado pelo BID em 2000 intitulado *Un nuevo impulso a la integración regional en América del Sur*.<sup>13</sup> Nele, o texto se concentra na preparação de um documento sobre o financiamento da infraestrutura no continente, e concede ênfase aos instrumentos inovativos de fomento que promovam a participação ativa do setor privado em matéria de investimentos nos setores de energia, transportes e telecomunicações.

---

<sup>11</sup> *Idem, Ibidem*

<sup>12</sup> *Idem*: 40

<sup>13</sup> Esse estudo, realizado a pedido do Brasil, pretendia apoiar a análise problemática da integração da infraestrutura na América do Sul a partir da I Reunião de Presidentes do continente ocorrida em Brasília no mesmo ano. O estudo se auto define como um novo aporte para o desenvolvimento da infra-estrutura regional, considerada uma das chaves para o aumento da competitividade dos países da América do Sul, assim como o processo de cooperação e integração dessa região. Contribuíram para o estudo a CEPAL, a CAF e a Associação Latino Americana de Integração - ALADI. Ver BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Un nuevo impulso a la integración regional en América del Sur*, 2000.



Destacam-se aqui algumas noções apresentadas pelo BID nesse estudo. De início, a alegada existência de um amplo consenso sobre a necessidade de adaptação dos Estados às reformas econômicas estruturais que tiveram início nos anos 80. Tal fenômeno, descrito como a base de sustentação do atual processo de integração regional, teria contribuído, em anos recentes, para importantes avanços no desenvolvimento da infraestrutura regional. Como observam seus autores, a abertura das economias nacionais para os países vizinhos regionais incrementou a demanda por infraestrutura regional e melhorou simultaneamente a resposta da oferta dos setores público e privado. Além disso, os capitais local e estrangeiro demonstraram uma disposição maior para apoiar o desenvolvimento da infraestrutura. Entretanto,

... aún queda mucho que hacer. El comercio, la inversión y el movimiento de las personas esta todavía retrasado, y es a veces desalentado por los severos obstáculos físicos, normativos y sociales en nuestras fronteras y a través de nuestros principales corredores comerciales intra e interregionales.<sup>14</sup>

O texto ainda reconhece que o desenvolvimento socio-econômico não alcançou seu potencial, devido em parte a uma falta de visão estratégica compartilhada e unida de como usar a cooperação e o planejamento regional para explorar em sua totalidade o impacto de uma rede continental de infraestrutura regional.<sup>15</sup>

O relatório ainda adota o conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento e defende para sua aplicação uma estratégia seletiva, onde a escolha de cada eixo deve levar em conta o potencial em atingir com maior vigor o incremento da integração econômica e o contínuo aumento de intercâmbio comercial da América do Sul.<sup>16</sup> Ainda que o caráter economicista definido por um modelo de desenvolvimento exógeno seja reiteradamente afirmado ao longo do texto, a dimensão local, seja

---

<sup>14</sup> BID. Un nuevo impulso a la integracion regional en America del Sur, 2000: 12.

<sup>15</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>16</sup> *Idem:* 31.

ambiental ou social, é esporadicamente citada sem aparente contradição com as bases teóricas que fundamentam o projeto. Tampouco são expostas diferenciações locais que justifiquem métodos específicos de atuação. Em termos comparativos, os princípios apresentados para a execução dos projetos da IIRSA pelo BID estão rigorosamente alinhados àqueles expostos nos PPAs em relação aos ENIDs.

Em relação à Corporación Andina de Fomento –CAF–, esta se auto proclama a principal fonte de financiamento multilateral da região andina e a principal fonte de financiamento em infraestrutura da América Latina. Sua atuação está voltada diretamente para o desenvolvimento sustentável e a integração regional.<sup>17</sup> Seu comprometimento com a IIRSA é destacado entre seus programas estratégicos, onde reforça o mesmo ideal contido nas outras instituições multilaterais e programas políticos discutidos até aqui:

la **infraestructura regional** se diseña en función de las necesidades sociales y los negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los **mercados globales**. Así, los **EID** representan una referencia territorial para el **desarrollo sostenible** agregado de América del Sur. Esta dinámica facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente relativamente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de infraestructura, y proveerá mecanismos para la distribución racional y equilibrada de los beneficios del desarrollo entre los territorios de la región.<sup>18</sup>[grifos originais]

Nota-se com isso um concreto entrosamento entre os princípios e propósitos dos dois bancos multilaterais de fomento associados aos projetos amazônicos. Em ambos os casos, princípios básicos da ideologia neoliberal aparecem explicitamente expostos. Cabe destacar como o discurso político procura associar o projeto dos

---

<sup>17</sup>Criada em 1970 e com sede em Caracas, a CAF possui atualmente como acionistas Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela e 14 bancos privados da região. Ver CAF. Corporación Andina de Fomento. [www.caf.com](http://www.caf.com) acesso em 12/09/2008.

<sup>18</sup>Ver CAF. Corporación Andina de Fomento. <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=40931> acesso em 12/09/2008.

eixos de integração aparentemente à um automático benefício comum à todos. Em relação ao BNDES, sua inclusão entre as instituições financiadoras da IIRSA ocorreu oficialmente em 2003, como já dito, após alguns anos de negociações para formalização de uma agenda consensuada –que somente teria início em 2005-. O banco brasileiro, criado em 1952, conta com recursos maiores que os demais organismos financeiros da região, e a partir da IIRSA passou a condição de ator fortemente presente no financiamento de programas de infraestrutura no continente, como projetos de energia e hidrelétricos na Venezuela e Equador, entre outros.<sup>19</sup> Como observou Carvalho, o BNDES tornou-se um dos pilares do governo Lula da Silva para fazer da IIRSA uma realidade.<sup>20</sup>

Entre 6 e 8 de agosto de 2003, foi realizado o Primeiro Seminário de Co-Financiamento BNDES/CAF, cujo objetivo consistia em dar início à implementação do Convênio de Cooperação subscrito entre a CAF e o BNDES. Essa parceria visava definir um conjunto de projetos de infraestrutura –transportes, energia, comunicações- de interesse bi ou multinacional, que objetivassem incrementar a integração física do continente e que fossem elegíveis para operações de co-financiamento pela CAF e o BNDES. Na ocasião, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães defendeu a ação conjunta entre as instituições de fomento, alegando que a intervenção do BNDES como financiadora de projetos de infraestrutura nos países vizinhos era uma demonstração cabal do caráter prioritário que a integração regional assumia para a política externa do governo Lula da Silva.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Ver ZIBECCHI, R. IIRSA: la integración a la medida de los mercados. 2006. <http://www.ircamericas.org/esp/3314> acesso em 02/01/2009.

<sup>20</sup> Ver CARVALHO, J.. A integração Sul-Americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA, 2004: 43.

<sup>21</sup> Ver Discurso do Exmo Sr. Secretário das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/caf\\_abertura5.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/caf_abertura5.pdf) acesso em 25/03/2009.

O Brasil, através do BNDES, passava também a exercer presença significativa na escolha dos projetos prioritários da IIRSA nos países andinos. Esse dado é representativo, pois até então as obras da IIRSA eram patrocinadas unicamente por agências multilaterais, sendo o BNDES o primeiro banco 100% pertencente a uma única nação. Como observa Couto,<sup>22</sup> a partir desse evento, o papel do Estado brasileiro é fortalecido *no incentivo e na orientação para as áreas consideradas prioritárias* no caso da integração regional. Com a assinatura de Convênios de Cooperação e o conseqüente incremento de capital acionário brasileiro na CAF, cresceu também a participação do país nessa instituição. Além disso, o BNDES estabeleceu uma condição para o financiamento das obras: exigia-se a contratação de ao menos uma empresa brasileira para a implementação de cada projeto financiado. Com isso, o período de início da execução das obras da IIRSA no continente coincide também com a forte expansão de empresas nacionais como a Odebrecht, Camargo Correa e Queiroz Galvão em outros países.<sup>23</sup>

### **O governo Lula e a integração física e produtiva da Amazônia Sul-Americana**

A participação do governo Lula da Silva amplia as iniciativas para o planejamento territorial da Amazônia ao atuar decisivamente não somente na implementação e consolidação da IIRSA como também através do Plano Plurianual elaborado em sua gestão. Quando o presidente foi eleito, a integração regional sul-americana foi imediatamente declarada prioridade de sua política externa, assim como o retorno do papel do Estado como indutor do desenvolvimento no âmbito interno. Nesse contexto, o Plano Plurianual 2004-07, chamado Brasil para Todos, é apresentado pelo governo Lula da Silva como principal instrumento para viabilizar as metas

---

<sup>22</sup> COUTO, L. A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional sul-americana –IIRSA– como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul, 2006: 69.

<sup>23</sup> CARVALHO, J. A integração Sul-Americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA, 2004.

definidas em sua campanha eleitoral, associadas à concepção de promover mudanças estruturais na sociedade brasileira através de um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para além de 2007. Em texto oficial de apresentação do projeto, as premissas necessárias para este ser posto em prática são estipuladas da seguinte forma:

a estratégia a ser adotada no PPA deve ter sólida base econômica e aderência à realidade do País. É indispensável uma clara estratégia macroeconômica que valorize a estabilidade, bem como políticas adequadas de estímulo à produtividade e à competitividade, pois, na sua ausência, a própria dinâmica de expansão da economia pode criar uma série de desequilíbrios que acabem por reverter essa expansão.<sup>24</sup>

De acordo com o projeto apresentado, entende-se por *regime macroeconômico estável* a união de três elementos centrais: a) consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; b) inflação baixa e estável; e c) contas externas sólidas, ou seja, um saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o país vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais. Isso significa dizer que a estabilidade macroeconômica continuava sendo vista como elemento central para viabilizar ciclos de crescimento econômico sustentáveis capazes de fomentar o desenvolvimento do país.<sup>25</sup>

O governo Lula da Silva delineou sua área de atuação em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática.<sup>26</sup> Com a arrecadação de

---

<sup>24</sup> *Idem*: 6

<sup>25</sup> *Idem, Ibidem*.

<sup>26</sup> Os recursos alocados em infra-estrutura econômica em torno de R\$ 197.804.980.147 estão incluídos no segundo megaobjetivo, junto com investimentos no setor produtivo (R\$ 278.526.127.331), apoio à exportação (R\$ 68.025.529.406), organização agrária (R\$ 9.851.775.030), informação e conhecimento (R\$9.851.101.617) e meio ambiente (1.887.653.063). De um total de R\$ 585.041.817.250 de investimentos correspondentes ao megaobjetivo 2, a infra-estrutura econômica arrecadou 33,8%. O Plano Plurianual definiu 3 *megaobjetivos* para alocar os recursos: 1) inclusão social e redução das desigualdades sociais –dimensão social; 2) crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor de desigualdades regionais -dimensões econômica, ambiental e regional;

33,8% do orçamento do PPA, a infraestrutura econômica –transporte, energia e telecomunicações- pode ter medida sua importância no projeto através do relatório oficial de apresentação do programa, que a define como fator de fundamental relevância para sustentação da política de crescimento econômico:

A baixa taxa de investimento em infraestrutura nos últimos anos -a única exceção foi o setor de telecomunicações- não apenas tem prejudicado competitividade da economia nacional –principalmente por causa do elevado custo de transporte– como pode levar ao surgimento de gargalos que inviabilizem um novo ciclo de crescimento. Investimentos expressivos na expansão e recuperação da infraestrutura são, portanto, condição indispensável para viabilizar um período de crescimento sustentado do País.<sup>27</sup>

Em audiência realizada em Curitiba no dia 14 de agosto de 2003, o presidente Lula da Silva, então em seu primeiro ano de mandato –que coincidia com o último ano do PPA Avança Brasil-, declarou a infraestrutura o elemento prioritário na elaboração e nos investimentos do Plano Plurianual 2004/2007. Na ocasião, apresentou considerações sobre a deficiência na infraestrutura no país, problema que considerou crucial ultrapassar para viabilizar suas metas governistas. Para evitar que ocorressem liminares e embargos nos projetos estipulados pelo novo Plano Plurianual -como ocorrera no governo anterior, especialmente por parte do Ministério Público e entidades ambientalistas-, o presidente Lula da Silva defendeu a necessidade de as obras se submeterem a consultas frequentes ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério Público e à sociedade civil.<sup>28</sup> Toda essa projeção para investimentos em infraestrutura deveria se pautar por três objetivos fundamentais:

a) atender às necessidades da demanda interna e do crescimento do comércio

---

e 3) *promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia* –dimensão democrática-. Em relação à distribuição por região, os investimentos em infra-estrutura econômica estão divididos entre Sudeste (42,8%-), Sul (12,9%), nordeste (16,4%), centro-oeste (6,6%) e Norte (21,3%). BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PPA 2004-07: 5

<sup>27</sup> *Idem*: 7

<sup>28</sup> BRASIL. Plano Brasil para Todos. Notícia: Lula diz que infra-estrutura terá prioridade nos investimentos do PPA. 14/08/2003.

<http://www.planobrasil.gov.br/noticia.asp?cod=257&palavra=eixos> acesso em 14/05/2009

exterior, viabilizando alto nível de competitividade através da superação dos pontos de estrangulamentos existentes; b) consolidar o processo de integração nacional, além de assegurar propícias redes viárias de articulação entre diversos pontos do território brasileiro, incrementadas com energia elétrica e telefonia pública; c) consolidar canais de comunicação física com os países vizinhos, de maneira a fortalecer o processo de integração sul-americana.<sup>29</sup>

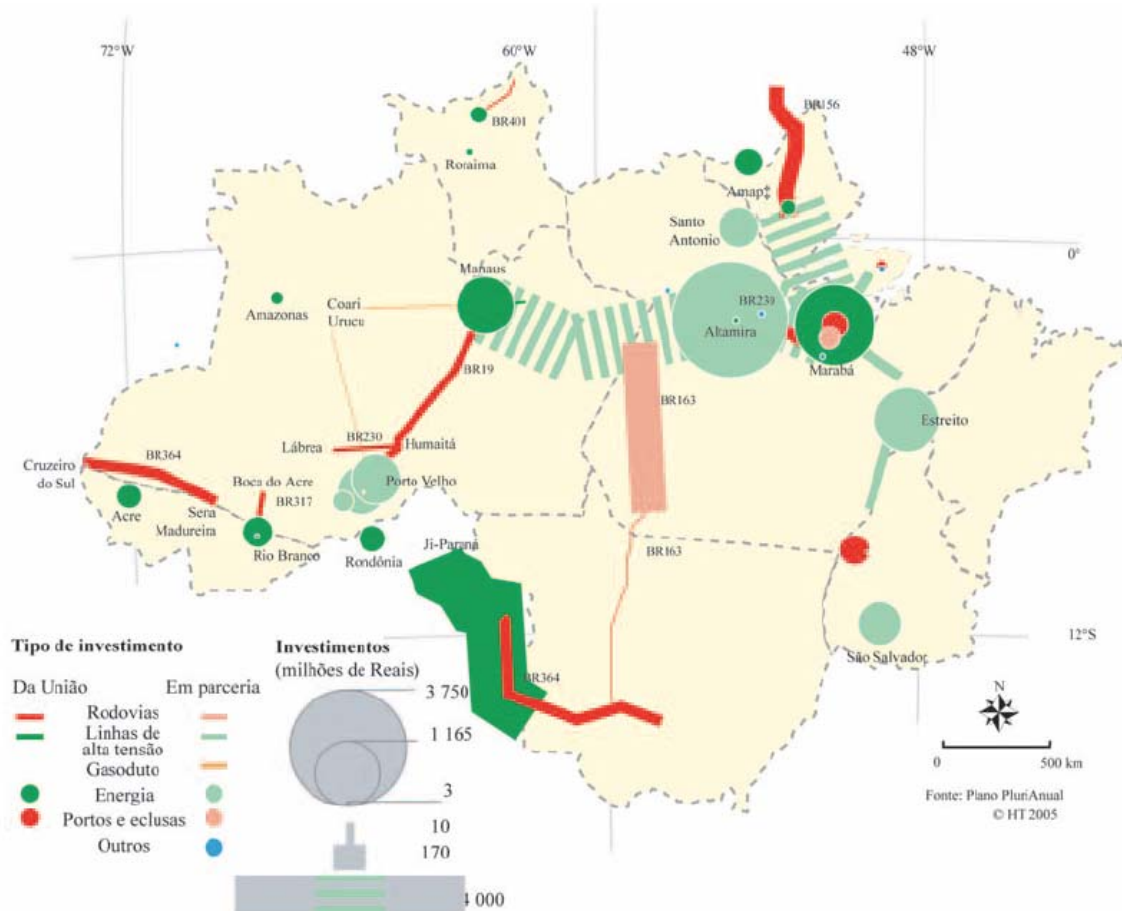
Para a Amazônia, os investimentos prioritários do PPA 2004-2007 em infraestrutura concentraram-se nas áreas de energia e transporte. Muitos deles já estavam previstas no PPA 2000-2003, e por diferentes motivos ainda não haviam sido executados. Foram definidos da seguinte forma: a) com relação às estradas, a recuperação e pavimentação da BR-156 (Brasil-Guiana Francesa), da BR-230 (Transamazônica), da BR-364 (Cuiabá-Porto Velho), da BR-319 (Acre e Manaus) e da BR 163 (Cuiabá-Santarém). A idéia seria promover o prolongamento dos corredores já existentes rumo ao interior da floresta, especialmente a região noroeste, área de menor povoamento. Todas as rodovias citadas já estavam previstas na elaboração do PPA anterior, na área energética também todos os projetos estavam presentes no PPA Avança Brasil: a criação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte com produção estimada em 11 mil MW, o desenvolvimento da usina de Tucuruí avaliada em 1.814 milhões de reais e o Gaseoduto Urucu-Porto Velho. Além delas, a extensão da rede intercortada de Mato Grosso a Rondônia e Acre com investimentos de 1.056 milhões de reais, a infraestrutura da cidade de Manaus com 915 milhões de reais e diversos equipamentos de menor porte nas cidades e povoações de cada estado –(mapa 2.6).<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Ver AZEREDO, L. Investimento em infra-estrutura no Plano Plurianual –PPA 2004-2007. Uma visão geral. 2004: 7

<sup>30</sup> Ver MELLO, N. As políticas territoriais na Amazônia, 2006: 370

**Mapa 2.6**  
**Infraestrutura do PPA 2004-2007 na Amazônia**



Fonte: THÉRY, H. *Situações da Amazônia no Brasil e no continente*, 2005.  
[www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24079.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24079.pdf)

O Complexo do Rio Madeira representa a grande novidade dos projetos de infraestrutura para a Amazônia do PPA 2004-2007, e também o que concentra os maiores gastos: algo em torno de R\$ 13,2 bilhões de reais. Seu objetivo é conjugar as duas hidrelétricas do rio Madeira com um projeto de transporte e fomento da expansão agrícola. O projeto consiste em: a) geração de energia em quantidade expressiva, através das usinas hidrelétricas Jirau –3.300 MW -e Santo Antônio – 3.150 MW- e trecho binacional de fronteira,<sup>31</sup> com expectativa total de produzir 7,5

<sup>31</sup> O complexo do rio Madeira é composto pelos aproveitamentos hidrelétricos de Guajará-Mirim, empreendimento binacional com a Bolívia, que terá 3 mil MW e Cachoeira Esperanza,



KWs; b) interligação elétrica dos estados de Rondônia, Acre, Mato Grosso (oeste) ao Sistema Elétrico Interligado Brasileiro e Amazonas; c) transposição de obstáculos naturais à navegação do Rio Madeira e seus afluentes com a construção de eclusas; d) Consolidação de Pólo de Desenvolvimento Industrial do *Agrobusiness* na região oeste; e) Integração de Infraestrutura Energética e de Transporte Brasil, Bolívia e Peru.<sup>32</sup> O sistema de hidrovias criado com este projeto planeja totalizar 4.225 km onde haveria navegabilidade desde Belém até o interior da Bolívia, com a integração das bacias do rio Madeira, Mamoré, Beni, Guaporé, Madre de Dios e Orthon.<sup>33</sup>

Os responsáveis pela formulação e apresentação do projeto de instalação do Complexo rio madeira foram a empresa estatal Furnas em parceria com a construtora privada Odebrecht S/A. O caráter transnacional e integracionista do projeto também resultou em apoio imediato dos dirigentes do BNDES e da CAF, antes mesmo que essas organizações tivessem concluído seus estudos sobre a viabilidade do plano.<sup>34</sup> Seu planejamento passou a ser discutido no âmbito da IIRSA, onde o governo brasileiro concentra os esforços para sua viabilização.<sup>35</sup> Segundo Fuser,<sup>36</sup> existem planos de criar um pólo agroindustrial na região, com vistas à exportação de soja e carne bovina.

O Complexo do Rio Madeira é mais uma grande obra a ser incorporada pelo Governo Federal como parte dos esforços de expandir a integração física e produtiva do continente para o interior da floresta amazônica. Outra igualmente impactante e

---

que será localizada no lado boliviano e terá 600 MW de potência instalada. Ver PÊGO & NETO. Complexo do rio Madeira, 2007: 3.

<sup>32</sup> Ver PÊGO & NETO. Complexo do rio Madeira, 2007: 3-4,

<sup>33</sup> Ver SMERALDI, R.. Análise das principais obras de infra-estrutura do Plano Plurianual – PPA 2004-2007 na Amazônia, 2005: 64.

<sup>34</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>35</sup> Até o final de 2007, o projeto ainda estava em fase de elaboração e acerto de pormenores. Movimentos sociais e entidades ambientalistas pressionavam fortemente pela alteração do projeto.

<sup>36</sup> FUSER, I. A resistência sócio-ambiental aos projetos de integração física na América do Sul, as obras de integração viária e energética, 2009:5.

onerosa é a Rodovia Interoceânica. No dia 8 de setembro de 2005, o presidente Lula da Silva, em Puerto Maldonado –PER-, participou da cerimônia de lançamento das obras desse projeto, considerado prioridade para a integração da infraestrutura sul-americana. Com 2.600 km e visto como um dos projetos mais onerosos da IIRSA – especula-se algo estimado em US\$ 810 milhões, dos quais US\$ 700 milhões receberão financiamentos internacionais-, essa rodovia irá possibilitar o acesso do Brasil a três portos do Oceano Pacífico (Lho, Matarani e San Juan) visando ao crescente mercado asiático. Esse projeto em particular possui um caráter integracionista com forte capital simbólico, pois interliga através de uma estrada no meio da mata virgem o Brasil com o Peru. Aspectos positivos do empreendimento são vistos por diferentes ângulos pelo Governo Federal, como demonstra notícia notícia veiculada na página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

Além de oferecer uma alternativa a muitas empresas brasileiras que podem se estabelecer futuramente no seu entorno, como nos estados do Acre, Rondônia, Amazonas e Mato Grosso, esta obra –Rodovia Interoceânica- promove o aumento da circulação de pessoas e mercadorias em regiões muitas vezes remotas, criando uma área de controle de fronteira e estimulando o turismo. O empreendimento prevê a construção, operação e manutenção de 1.009 km de estradas, e sua licitação foi concluída no último dia 23 de junho de 2005. Dois consórcios liderados por empresas brasileiras foram os vencedores da licitação internacional. A Odebrecht e suas parceiras peruanas levaram dois dos três trechos licitados, e serão responsáveis por 700 km da estrada. Já o consórcio Intersur, que tem a Andrade Gutierrez, a Queiroz Galvão e a Camargo Corrêa, fará o outro trecho de 300 km.<sup>37</sup>

A notável sintonia entre os projetos da IIRSA anunciados como prioritários em países como Bolívia, Peru e Equador e Guiana, por exemplo, e os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento implementados pelo Brasil se estende à todos os *eixos de integração* da Amazônia sul-americana. Carvalho faz um resumo dos

---

<sup>37</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Notícias: Rodovia Interoceânica é prioridade para governo brasileiro, 08/09/2005.

<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=177306> acesso em 10/05/2009.

resultados imaginados a partir do processo de integração entre as redes de comércio e fluxos transnacionais que ocorrem na Amazônia:

No caso do Acre, por exemplo, sua capital Rio Branco vai se constituir num ponto de interseção importante em direção a leste com os eixos Peru-Brasil-Bolívia e daí com o Andino no sentido do Pacífico, assim como em direção ao Norte -Escudo Guayanes e Multimodal do Amazonas- e ao Sul do continente - Andino Sul, do Sul e interoceânico, entre outros.

A mesma leitura integracionista pode ser feita tendo como referência os ENID previstos pelos escudos do Consórcio Brasileira. Nesse caso, pode-se dizer que Rio Branco estará conectada diretamente aos eixos Madeira-Amazonas e Oeste e daí aos demais -Arco Norte, Araguaia-Tocantins, Sudoeste, Transnordestino, São Francisco, rede Sudoeste e Sul-, que por sua vez, estão todos articulados aos eixos definidos pela lirsa. As obras rodoviárias previstas para os demais estados da Amazônia Legal reproduzem a mesma característica integracionista das do Acre. Esse é o elemento comum a todas elas. Reduzir o tempo de viagem, ocupar e integrar a Amazônia, favorecer o escoamento da safra agrícola da região e de outras partes do Brasil são alguns dos argumentos utilizados para justificar as obras rodoviárias: argumentos que não diferem substancialmente de tantos outros surgidos ao longo dos anos para defender a execução de grandes projetos de infraestrutura nessa parte do país. Questão social e de segurança nacional são poucas vezes mencionadas no discurso oficial.<sup>38</sup>

As contribuições complementares tanto dos PPAs como da lirsa são reconhecidas por diversos autores que também costumam chamar a atenção para seu caráter transformador: a partir dos eixos, o conceito de intervenção direta no território é reintroduzido dentro da agenda do Estado por meio de *políticas internas* e *políticas externas*, respectivamente, em um novo arcabouço institucional e instrumental de Parcerias Público-Privadas.<sup>39</sup> Entretanto, identifica-se na *concepção estratégica do planejamento infraestrutural* dos projetos uma série de carências, que restringem o espaço desenvolvimentista dessas rede de obras a um arcabouço essencialmente economicista de crescimento.<sup>40</sup> Em outras palavras, a definição das

---

<sup>38</sup> *Idem*: 55

<sup>39</sup> Ver, por exemplo, SENHORAS & GUZZI A. A Amazônia, o Pacífico e a problemática da integração de infra-estrutura regional na América do Sul.s/d.

<sup>40</sup> *Idem*.

redes energéticas e logísticas por agentes externos aos locais em que são implementadas aparenta desconhecer aspectos específicos relativos à dimensão local, como o desenvolvimento relacional socioeconômico ou a conservação histórico-cultural e ambiental das localidades por onde passam. No caso dos eixos que cruzam a Amazônia, existe ainda

uma limitada concepção estratégica da gestão ampliada do meio ambiente, que negligencia o monitoramento de impactos ambientais ou controle de processos erosivos ou de degradação, desmatamento ou poluição em dados econômicos, sem levar em conta realmente os aspectos sociais ou ambientais.<sup>41</sup>

Em função de tais considerações, é possível reconhecer dois lados opostos de um mesmo processo. Por um lado, é comum a interpretação que destaca a importância estratégica das obras de integração física para o aumento dos fluxos de riquezas produzidos e consumidos na América do Sul, em função justamente da complementariedade entre o planejamento para integração regional nacional e a integração transnacional. Por outro lado, quando se focaliza especialmente nos projetos direcionados para regiões especialmente sensíveis como a Amazônia continental, chama a atenção o risco potencial, principalmente inerente às ricas zonas de biodiversidade e história pré-colombiana, de aumento de conflitos sociais provocados pelo crescimento da migração, da grilagem e dos conflitos de terra e concentração fundiária ao longo de redes logísticas de transportes, e a ampliação dos conflitos ambientais, com o crescimento da pressão antrópica sobre as Unidades de Conservação – UCS e Terras Indígenas, ou com o aceleramento do desmatamento direto ou induzido pela expansão da fronteira agrícola.

Como buscou-se demonstrar neste capítulo, a retomada do planejamento territorial estatal através de grandes projetos de infraestrutura para a Amazônia ocorreu gradativamente a partir dos chamados *eixos de integração e*

---

<sup>41</sup> *Idem. Ibidem.*

*desenvolvimento* contidos no PPA 1996-1999, vindo a se consolidar definitivamente nos dois PPAs seguintes, onde a IIRSA contribuiu como instância transnacional para viabilizar a continuidade dos eixos nacionais para fora do território brasileiro. O caráter substancialmente economicista dos eixos tanto nacionais como transnacionais aparece explícito nos projetos oficialmente anunciados. A superação das *barreiras naturais* do continente é visto como um impositivo imediato para que os Estados consigam galgar maior inserção de seus produtos no mercado regional e mundial, elemento anunciado como fundamental para a sustentabilidade dos modelos econômicos nacionais. Na Amazônia brasileira esse fenômeno se reflete especialmente no impulso ao agro-negócio através da abertura de novos canais de escoamento da produção interna do território amazônico para o Oceano Pacífico e o mar do Caribe.

No capítulo seguinte serão apresentados alguns dos principais argumentos que cercam esse conflito, no que diz respeito ao processo de integração física da Amazônia continental.

### O fator sócio-ambiental no processo de integração Amazônica

#### Disputas internas: desenvolvimentismo *versus* ambientalismo

Tal como um fenômeno mundial, a preocupação ambiental foi gradativamente incorporada à agenda política dos Estados ao longo das últimas décadas, sendo também adotada como parte do discurso político de grande parte dos governos nacionais a medida que novos estudos alarmantes eram revelados sobre o tema. Segundo estes, os impactos da intervenção direta do homem na natureza, que cresce junto com a população e o aumento da produção mundial, repercutem na deterioração das condições para a sustentabilidade da vida no planeta, algo que afetaria a todos. Com isso se fortaleceu a luta internacional pela conscientização da causa ambiental, que pressiona governos –especialmente aqueles com regimes democráticos- a adotarem políticas responsáveis em suas agendas para tratar da preservação do meio ambiente que ainda permanece conservado. De acordo com o argumento preservacionista,<sup>1</sup> a própria sobrevivência da espécie humana correria risco caso não fosse alterado o paradigma de desenvolvimento predatório que trata a natureza e seus recursos naturais como abundantes e infinitos.

A Amazônia continental está diretamente envolvida neste debate, pois representa a maior reserva florestal do mundo. Sua área é considerada um estabilizador crucial para o clima planetário,<sup>2</sup> onde se localiza o maior repositório de biodiversidade existente e a maior reserva de água doce do planeta, além de incontáveis riquezas naturais intocadas. Nela vivem em torno de 20 milhões de

---

<sup>1</sup> Pode-se incluir entre seus principais defensores determinados movimentos sociais, Organizações Não Governamentais, organismos multilaterais -como a ONU, por exemplo, entre outros.

<sup>2</sup> Ver LONDON & KELLY. *A última floresta – a Amazônia na era da globalização*, 2007: 22

pessoas<sup>3</sup> somente do lado brasileiro -70% delas em centros urbanos-, dentre as quais grande parte está situada na faixa de pobreza.<sup>4</sup>

Não por acaso, desde o retorno a democracia, a idéia de sustentabilidade<sup>5</sup> aliada ao desenvolvimento tornou-se uma reivindicação presente para qualquer ação estatal direcionada à intervenção em zonas preservadas da Amazônia. A incorporação deste conceito representou uma reconsideração sobre o modelo de atuação na região a partir da valorização da preservação ambiental como patrimônio da humanidade.

Cabe esclarecer que a reivindicação por sustentabilidade jamais foi compreendida como isolamento ou alienação da floresta em relação à população que ali habita. Existe enorme consenso sobre a necessidade dos governos adotarem medidas para melhorar a condição de vida da população local como estratégia fundamental para o sucesso da preservação do meio ambiente.<sup>6</sup> O conflito surge, portanto, em relação à escolha do modelo de desenvolvimento a ser adotado, já que a alternativa sustentável aos projetos convencionais de desenvolvimento não demonstrou ser capaz de superá-los em termos de competitividade econômica e ganhos no mercado nacional e internacional. Em outras palavras, o modelo de

---

<sup>3</sup> Em função das diferentes políticas de ocupação na Amazônia, a população humana na região cresceu de 4 milhões para 10 milhões entre 1970 e 1991. O rebanho bovino cresceu de 1,7 milhões de cabeças -1970- para 17 milhões em 1995. Nesse período, a produção de ferro, bauxita e ouro da região rendeu cerca de US\$13 bilhões. O Produto Interno Bruto -PIB- da Amazônia, que era de US\$ 1 bilhão por ano em 1970, subiu para US\$ 25 bilhões em 1996 (3,2% do PIB nacional). No entanto, em 1991, quase 60% da população amazônica possuía renda insuficiente, e a taxa de analfabetismo era de 24%, uma das mais elevadas do Brasil. Atualmente, a Amazônia detém a pior distribuição de renda do país. Ver PNUD, 1997.

<sup>4</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano -IDH- é um índice criado pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e calculado para diversos países desde 1990. Originalmente proposto para medir a diferença entre países, foi adaptado para ser aplicado também a Estados e municípios. Os estados amazônicos dividem com o nordeste brasileiro os piores IDHs do país. O cálculo do IDH é feito pela média de três componentes: a) índice de longevidade; b) índice de educação; c) índice de renda.

<sup>5</sup> O conceito de *sustentabilidade* ou desenvolvimento sustentável consiste em adotar modos de vida e de coexistência baseado no uso responsável dos bens comuns da natureza, vinculado aos direitos humanos. Prioriza-se com isso o justo e equitativo acesso aos recursos naturais e do cuidado e preservação da diversidade biológica e sociocultural em longo prazo.

<sup>6</sup> BECKER, B. Amazônia, Geopolítica na virada do III milênio: 32

desenvolvimento sustentável incorporado às políticas de Estado em função da crescente valorização da floresta preservada –a Amazônia vista como um trunfo potencial para o futuro-, não é capaz –ainda- de suplantar os ganhos econômicos imediatos advindos da adoção de tradicionais métodos predatórios de exploração da terra –mais rentáveis para o Estado e o empresariado exportador a curto prazo, ainda que potencialmente prejudiciais ao meio e determinadas culturas locais-.

Assim, cabe aqui contextualizar determinados argumentos e críticas repetidamente utilizados no debate sobre políticas públicas de infra-estrutura econômica para a Amazônia, afim de situar os pontos de atrito. Com isso será possível clarificar, através da análise do discurso, a atuação de diferentes atores envolvidos no mesmo processo, já que o problema contém variáveis contrastantes que influenciam no direcionamento e na implementação dos projetos.

Nesse aspecto, são basicamente duas visões preponderantes que polarizam o conflito na Amazônia: a) *desenvolvimentistas*: aqueles que defendem o modelo exógeno, associado à intervenção direta do Estado no território para abrir novos canais de circulação e assim impulsionar a produção para exportação. Ligado a essa visão é possível encontrar o empresariado exportador, especialmente agropecuário, além do interesse do próprio Estado nacional em aprofundar a integração física e produtiva da América do Sul, como parte da estratégia definida por sua política externa. Esse modelo apresenta um caráter conservador na definição de metas para sua implantação, já que privilegia os mesmos princípios do paradigma tradicional de desenvolvimento e crescimento econômico, independente da região onde esteja ; e b) *ambientalistas*: os defensores do modelo endógeno de desenvolvimento, associados à idéias de manejo florestal e a produção familiar local. Seus argumentos apresentam forte teor social e preservacionista, e apoiam-se principalmente em movimentos ambientalistas locais e estrangeiros, Organizações Não Governamentais, populações locais autóctones –como seringueiros e ribeirinhos, por exemplo-, entre



outros. Aqui, a abertura de novas vias de circulação terrestre é fortemente rejeitada quando não demonstra contemplar demandas da população local, ou ignora a necessidade de rigorosos estudos de impactos sociais e ambientais. Os projetos de infra-estrutura econômica discutidos nesse trabalho, como os ENIDs e a Iirsa, estão diretamente associados a primazia do modelo exógeno próprio da corrente desenvolvimentista.

Como já dito, o processo que têm início em 1996, quando são retomados de forma embrionária os grandes projetos de infra-estrutura para a Amazônia, configura o aprofundamento do contraste na forma de atuação do Estado brasileiro, que através de políticas públicas conflitantes e por vezes antagônicas, mescla características de ambos os modelos –endógeno e exógeno-. Becker<sup>7</sup> identifica a partir desse marco temporal uma alteração de dupla face no significado estratégico da Amazônia: a da sobrevivência humana e a do capital natural, sobretudo as florestas a megadiversidade e a água. Diante de tal fenômeno,

...configura-se, então, uma forte disputa entre as potências pelo controle do capital natural da região, ao mesmo tempo em que movimentos sociais pressionam por sua preservação. Tais forças encontram terreno fértil para ação na região, graças às mudanças estruturais geradas pelas políticas públicas anteriores e pelas lutas sociais, sobretudo a conectividade, a urbanização e a organização da sociedade civil em movimentos e projetos alternativos.<sup>8</sup>

Diante de forças flutuantes que atuam em diversas escalas de ação, existe certa dificuldade entre os órgãos públicos responsáveis para administrar o conflito que ocorre, na mesma região, entre a aspiração pelo desenvolvimento e o desejo de conservação do patrimônio ambiental e cultural. Em todos os projetos *desenvolvimentistas* analisados anteriormente –Iirsa e ENIDs-, ainda que a questão social e ambiental fossem mencionadas como fator a ser considerado na agenda de

---

<sup>7</sup> BECKER, B. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?, 2001

<sup>8</sup> *Idem*: 143-145

implementação, não eram discutidas ou problematizadas. Seu caráter secundário entre as prioridades de ambos os projetos foi fator de muitas críticas, especialmente quando sua aplicação estava destinada à áreas preservadas.

### **A crítica aos *eixos de integração e desenvolvimento amazônicos***

Como já dito, está previsto no planejamento dos *eixos* da IIRSA e dos PPAs o objetivo de promover o desenvolvimento social e a proteção ambiental. De acordo com a descrição dos projetos, estes fatores aparecem como uma decorrência natural do provimento de infraestrutura, não havendo distinção relacionada às especificidades entre as regiões onde as obras são implementadas. A Amazônia sul-americana, na condição de mais um *obstáculo natural* a ser ultrapassado no continente, recebe o mesmo tratamento baseado na lógica da infraestrutura como um fator auto-suficiente para garantir o desenvolvimento social local e a preservação do meio ambiente.

Fearside,<sup>9</sup> ao analisar especificamente os projetos contidos nos ENIDs do programa Avança Brasil, apresenta o seguinte diagnóstico: os estudos de impacto social e ambiental não são suficientemente avaliados e levados em consideração na aplicação de tais projetos em função justamente de seu potencial para impor restrições, o que necessariamente iria contra determinados grupos de interesse poderosos que pressionam o Governo pelas obras. Segundo esse mesmo autor, era possível confirmar através da página oficial na internet do programa Avança Brasil, que os projetos para infra-estrutura eram anunciados para atrair financiamentos internacionais em antecedência aos estudos sobre sua viabilidade em acordo com os parâmetros de sustentabilidade.

---

<sup>9</sup> FEARSIDE, P. Avança Brasil: consequências ambientais e sociais para a Amazônia, 2001.

A apresentação dos 338 projetos contidos no Avança Brasil para atrair investimento externo ocorreu antes de um estudo que desse conta dos custos e benefícios propostos, especialmente os impactos ambientais e sociais. Uma vez que o financiamento é mobilizado para o projeto, um *lobby* com interesses financeiros na aprovação do projeto foma-se automaticamente, aumentando assim a probabilidade de aprovação governamental independentemente dos impactos sociais e ambientais que possam ser provados.<sup>10</sup>

Diversos autores, como Allegretti,<sup>11</sup> defendem a idéia de um novo pacto social como única forma de aliar a sustentabilidade da floresta ao desenvolvimento. *Um pacto que reconheça como justa a aspiração ao desenvolvimento da sociedade amazônica, bem como a necessidade de se conservar os recursos naturais da região.*<sup>12</sup> Nesse quesito, o grande desafio estaria em conciliar preocupações autênticas, como o fomento de investimentos em infra-estrutura na Amazônia devido às suas conhecidas precárias condições, com as preocupações a práticas de preservação ambiental. O raciocínio desse argumento leva a seguinte conclusão: se de fato tornou-se fator impositivo do planejamento econômico atual a necessidade em possuir produtos competitivos para um mercado global, esse deveria ser alcançado tão somente em acordo com os padrões definidos pela sustentabilidade. Tal crítica usualmente se concentra na aparente visão única e predominante que considera a Amazônia um imenso campo de *oportunidade de negócios*. Esse tipo de visão, pontua Allegretti, está estritamente vinculado à corrente que considera a Amazônia fronteira de recursos ilimitados, o que têm gerado constantes desperdícios.

O resultado desse conflito de interesses antagônicos é uma complexa equação que se reflete no caráter ambíguo pelo qual o Governo central administra a situação, através de suas políticas públicas. Se por um lado, como já dito, a Amazônia passou

---

<sup>10</sup> *Idem*: 108

<sup>11</sup> ALLEGRETTI, M. Políticas do governo federal frente a problemas ambientais, 2001.

<sup>12</sup> *Idem*: 42

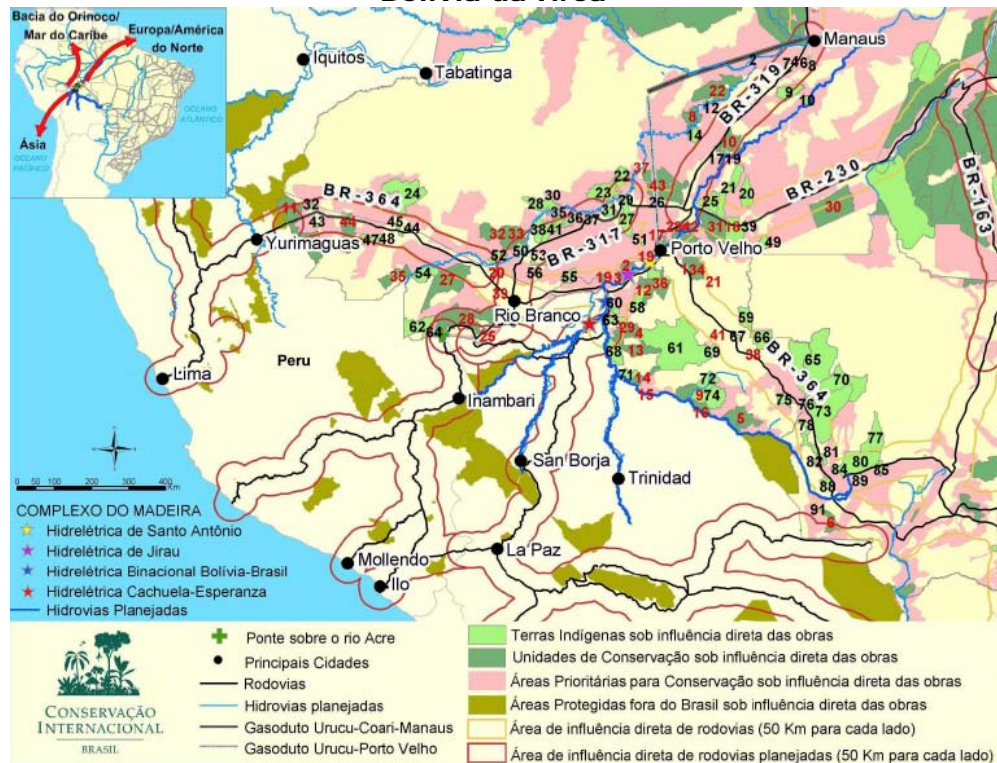
por imediato e breve período de predominância do modelo endógeno de desenvolvimento desde a Constituição de 1988, com o incremento da demarcação de Unidades de Conservação e terras indígenas, por outro lado a pavimentação de algumas rodovias e construção de outras novas a partir de 1996 –através dos ENIDs- incrementaram a acessibilidade a várias dessas áreas protegidas. Embora exista o reconhecimento de que o asfaltamento das estradas é uma demanda legítima de pessoas que vivem em regiões remotas, sem infraestrutura e com baixa qualidade de vida, sabe-se também que o fácil acesso viário a terras indígenas e Unidades de Conservação resulta em risco não somente à biodiversidade como a integridade desses povos nativos.

A maior parte das obras previstas pela Agenda de Implementação Consensual da lirsra encontra-se majoritariamente em áreas fronteiriças. A escala de influência regional das obras previstas na lirsra se consolida e assume proporções espaciais maiores, como o conseqüente aumento de conflitos sociais e ambientais, quando integradas aos projetos de infraestrutura brasileiros previstos nos planos governamentais como o PPA. Em nenhum outro lugar do continente essa característica se faz de tal forma presente como na Amazônia sul-americana, especialmente em sua afastadas zonas de intercâmbio fronteiriço, por onde cortam os *eixos*. Com base no histórico do ordenamento territorial do passado, prevê-se que tais conflitos se potencializem por meio do aumento do desmatamento, da grilagem, da violência contra indígenas e comunidades tradicionais, da incidência e da exposição de doenças contagiosas além da gradual perda de valores culturas tradicionais e da redução dos serviços ambientais, entre outros efeitos danosos.

A rodovia inter-oceânica, projeto símbolo da nova etapa de integração física sul-americana, é vista nesse contexto sob forte desconfiança. Com o trajeto fortemente contestado pela corrente ambientalista, perpassa uma das regiões mais isoladas do continente, repleta de áreas protegidas –ver mapa 2.7-.

Mapa 2.7

Áreas protegidas impactadas pelos Eixos da Iirsa e dos PPAs Peru-Brasil-Bolívia da Iirsa<sup>13</sup>



Fonte: WANDERLEY, I *et alli*. Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana e projetos correlacionados na política de conservação, 2007.

Outra zona de integração regional da Iirsa bastante criticada é o Escudo Guianês, já que cruza áreas isoladas com população urbana rarefeita, praticamente sem governança e com forte presença indígena. Diante de tais características, é possível supor que a abertura de rodovias em direção ao Caribe por Amapá e Roraima também irão contribuir para a expansão de algumas atividades ilícitas típicas da região, como o garimpo clandestino e o tráfico de drogas, além de migrações e outras atividades causadoras de elevado impacto sobre o meio –ver mapa 2.8-. No caso da Estrada que conecta Boa Vista à Georgetown (GUI), existem

<sup>13</sup> Em vermelho, são contabilizados o número de Terras Indígenas direta ou indiretamente impactadas. A numeração em negro diz respeito às Unidades de Conservação na mesma situação.

ainda entraves de ordem política: o governo da Guiana ameaça não implementar o asfaltamento da Estrada que interliga sua fronteira com o Brasil até o litoral, alegando que tal investimento interessaria majoritariamente ao Estado e às empresas brasileiras, e não à Guiana.<sup>14</sup>

**Mapa 2.8**

**Áreas protegidas impactadas pelo Eixo Escudo Guianês da IIRSA<sup>15</sup>**



**Fonte:** Fonte: WANDERLEY, I *et alli*. Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana e projetos correlacionados na política de conservação, 2007.

O eixo de integração Amazonas, elaborado também pela IIRSA, parece ser o que oferece menos impactos do lado brasileiro, já que adota o rio Amazonas como sua via modal. A construção e pavimentação de estradas ocorre no lado da Amazônia peruana, para conectar Yurimaguas até o Pacífico, cruzando os Andes. Este projeto, escolhido como prioritário entre as obras da IIRSA, concluído em 2009, foi palco, no

<sup>14</sup> Ver FOLHA DE BOA VISTA. Guiana anuncia suspensão de obras. 28.12.2008

<sup>15</sup> Em vermelho, são contabilizados o número de Terras Indígenas direta ou indiretamente impactadas. A numeração em negro diz respeito às Unidades de Conservação na mesma situação.

mesmo ano, de graves conflitos pela posse de terras, cujo maior deles resultou na morte de mais de 30 pessoas –entre indígenas e policiais-.<sup>16</sup>

Mesmo quando se admite benefícios associados ao incremento de infraestrutura econômica –como a pavimentação de estradas atreladas a redes de comunicação, por exemplo- estes podem ser relativizados. Como observam Arima & Veríssimo,<sup>17</sup> costuma haver melhoria na qualidade dos serviços e um crescimento econômico local quando se asfalta uma estrada, pelo menos temporariamente. Na Amazônia, entretanto,

...esse asfaltamento também é capaz de provocar efeitos negativos sobre a sociedade e o meio ambiente. Isso porque o asfaltamento feito pelo ordenamento territorial e presença governamental -controle e promoção do uso sustentável- pode resultar em um ciclo econômico insustentável. Nesse caso, as forças de mercado atuam livremente e o uso do solo seria baseado na exploração madeireira predatória e extensiva. O resultado é que, nos primeiros anos, ocorre um rápido e ilusório crescimento –*boom*-, seguido de um severo declínio em renda, empregos e tributos –*colapso*-.<sup>18</sup>

A história da Amazônia é repleta de exemplos que fortalecem a noção de rápido crescimento –*boom*-, que normalmente ocorre em função da exploração da terra para exportação de determinada matéria-prima momentaneamente valorizada no mercado internacional, seguido pelo declínio –*colapso*-, quando o produto de exportação responsável pelo crescimento se desvaloriza. O ciclo da borracha –final do século XIX e início do XX, com uma tentativa frustrada de ressurgimento durante alguns anos da 2ª grande guerra- representa talvez a mais conhecida situação deste tipo.

---

<sup>16</sup> Na ocasião, após terminada a estrada da Iirsa que cortava parte da Amazônia peruana, foram assinados pelo governo peruano dois decretos legislativos promulgados no contexto do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos. Na ocasião, empresas estadunidenses foram autorizadas pelo Estado peruano a atuar em área amazônica onde habitavam povos indígenas e descendentes. Ver FOLHA DE SÃO PAULO. Conflito entre índios e policiais mata mais de 30 pessoas no Peru. 05/06/2009.

<sup>17</sup> ARIMA, E. & VERÍSSIMO, A. Ameaças e oportunidades econômicas, 2001.

<sup>18</sup> *Idem*: 89

Muitos são os autores que criticam o discurso oficial apresentado nos relatórios das instituições de fomento –BNDES, BID e CAF, por exemplo- que superdimensionam a implementação de infra-estrutura econômica para exportação como um fator que por si represente grande avanço na melhoria de vida da população local, especialmente aquela com menos recursos. Nesse aspecto, Fearside<sup>19</sup> reforça essa argumentação a partir da própria organização do trabalho que estrutura o funcionamento das empresas de exportação comuns na região. De acordo com o autor, os projetos de infra-estrutura são planejados principalmente para o transporte de mercadorias –grãos, por exemplo- que são produzidas por operações de agroindústria intensivas de capital, e que geram muito pouco emprego.

A soja é frequentemente produzida em savanas, e transportada por rodovias, hidrovias e estradas de ferro que passam pelas áreas de floresta. Nas próprias áreas de floresta, a pecuária bovina é o principal uso de terra, que rapidamente domina a paisagem em áreas que foram abertas ao transporte. A pecuária beneficia a elite rica e fornece uma quantidade mínima de empregos. No caso da exploração da madeira, o emprego gerado provavelmente será temporário, porque a maior parte da exploração madeireira na Amazônia é hoje insustentável.<sup>20</sup>

Os empresários do agronegócio são os principais interessados em financiar e promover a lisa na Amazônia. A expansão da produção no cerrado está estritamente associada às pressões por um canal viário capaz de interligá-la aos portos do Pacífico via Amazônia, em função do crescente mercado asiático. Atuam nesse âmbito grandes conglomerados internacionais –como a Bunge, Cargill, ADM- e nacionais –como grupo Amaggi, do governador do Mato Grosso Blairo Maggi-. Sua produção é baseada na pesquisa e no desenvolvimento e são dotados de logística moderna e grandiosa, o que resulta numa forma de ordenamento do território

---

<sup>19</sup> FEARSIDE, P. *Avança Brasil: consequências ambientais e sociais para a Amazônia*, 2001.

<sup>20</sup> *Idem*: 118



própria. A demanda de tal modo de produzir é por expandir a produção e a logística, visando reduzir os custos de transporte para a exportação.<sup>21</sup>

No caso mais evidente de expansão da produção do cerrado –especialmente Mato Grosso-, os plantadores de soja, impulsionados pelas forças do mercado global, compram terras de pequenos proprietários rurais locais –que acabam migrando para outras áreas- e convertem suas terras em áreas adequadas ao cultivo mecanizado. Tal tecnologia requer para seu pleno funcionamento o desenvolvimento de infraestrutura necessária ao transporte das colheitas e dos insumos agroquímicos.<sup>22</sup> Segundo Souza,<sup>23</sup> a apropriação dessas terras pelos grandes empresários do agronegócio, feita através de incentivos fiscais e subsídios públicos, é *frequentemente causa de violência praticada contra povos indígenas, colonos, ribeirinhos e posseiros, além da agressiva destruição da selva.*<sup>24</sup>

Todo esse processo é contemplado pela estratégia adotada pelo Governo central para promover a integração nacional e regional da Amazônia ao espaço produtivo brasileiro, e a integração produtiva da América do Sul. Como buscou-se demonstrar até aqui, a materialização desse projeto ocorre através dos ENIDs e de seu prolongamento internacional, a IIRSA. Em comum sincronia entre os princípios e propostas adotados entre os dois programas, a ofensiva política para reduzir os *obstáculos naturais* gerou profundo desconforto em setores da sociedade organizada e no mundo científico, por razões técnicas como essas aqui apresentadas.<sup>25</sup> Por não

---

<sup>21</sup> Ver BECKER, B. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escala de ação, 2005: 32

<sup>22</sup> Ver KOHLHEPP, G. A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil, 2001: 28

<sup>23</sup> SOUZA, E. Capitalismo e agricultura numa área de expansão da sociedade brasileira –o norte do Mato Grosso, s/d. <http://www.alasru.org/cd alasru2006/17%20GT%20Edison%20Antônio%20de%20Souza.pdf> acesso em 20/04/2009

<sup>24</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>25</sup> Ver MELLO, N. *Políticas territoriais na Amazônia*, 2006: 70

demonstrar conferir relevância ao componente ambiental ou social, o viés estritamente economicista dos eixos foi chamado por alguns de *modernização conservadora*.<sup>26</sup> Para Kohlhepp,<sup>27</sup> o caráter anti-democrático contido na seleção e implantação dos ENIDs é evidente, pois sua implementação é caracterizada por decisões *de cima para baixo*, absolutamente desajustadas ao meio ambiente e às necessidades básicas da população. Segundo Galvão,<sup>28</sup> o caráter anti-democrático dos *eixos* é fruto da própria natureza do PPA:

A forma difusa e deliberada com que (o PPA) aparece no texto constitucional determinou sua natureza como tarefa burocrática ligada aos quadros do governo e tendente a ficar restrita apenas aos costumes interessados diretos. Resguardou-se seu espaço mais técnico e pouco afeito ao debate público. Em contrapartida, evitou-se constituir uma forma sistemática que propiciasse a discussão aberta de seus pontos fundamentais e possibilitasse um engajamento adequado das várias forças sociais na discussão dos rumos e caminhos principais da sociedade brasileira. Dessa forma, o planejamento assumiu, na sociedade que se democratiza, traços que apresentava no seu momento de maior visibilidade na ditadura. Faltaram as liturgias, os processos mediante os quais a população, de uma maneira mais abrangente, poderia participar do processo de sua concepção e acompanhar sua implementação, para além do papel atribuído ao Legislativo como seu representante na arena.<sup>29</sup>

Seguindo nessa linha, Senhoras<sup>30</sup> observa os mesmos problemas associados ao

*déficit democrático* no processo de formulação dos eixos da lirsa:

(o planejamento territorial da lirsa)...teoricamente deveria envolver canais participativos *button-up* de atores, embora ele se efetive por uma agenda fechada ou seletiva à participação de alguns atores da sociedade civil. A razão desta seletividade reside em um padrão *top-down* que ocorre direcionado por um núcleo duro centralizador composto por uma tecnoburocracia que não permite a construção de processos de co-gestão ou a negociação de melhores formas de intervenção e regulação territorial.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> KOHLHEPP, G. A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil, 2001: 23-26

<sup>27</sup> *Idem: Ibidem.*

<sup>28</sup> GALVÃO, A. et alli. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos *eixos nacionais de integração e desenvolvimento*, s/d

<sup>29</sup> *Idem:* 8-9

<sup>30</sup> SENHORAS, E. Planejamento territorial da integração regional sul-americana, 2007.

<sup>31</sup> *Idem:* 51-52.

Fuser<sup>32</sup> acrescenta ainda que esse tipo de procedimento, caracterizado pela ausência de consulta prévia às populações locais diretamente impactadas pelas obras, ocorre em oposição a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que estabelece, em seu artigo sexto, a necessidade de ouvir as opiniões dos moradores envolvidos em projetos estatais que venham a causar impactos sobre seus territórios e formas de vida.

O resultado desse processo é a abertura de um conflito entre a metodologia de ação política do Ministério do Planejamento e o Ministério do Meio Ambiente, sendo o primeiro politicamente mais forte que o segundo. Diante desse quadro, muitos autores, como Allegretti,<sup>33</sup> consideram ser o papel principal do Ministério do Meio Ambiente procurar evitar o avanço das atividades econômicas predatórias sobre a floresta nativa amazônica, por meio de um pacto entre atores econômicos, políticos e sociais, que permita estabelecer as bases para a implementação de um modelo sustentável de desenvolvimento.

A ação presente de entidades ambientalistas tornou-se responsável pela paralização de diferentes obras de infra-estrutura na Amazônia. Foi durante a implantação dos projetos do Avança Brasil, no bojo do conflito entre correntes ideológicas antagônicas de desenvolvimento, que ocorreu a vitória eleitoral do partido de Lula da Silva, oposição ao Governo Cardoso. Criou-se então grandes expectativas na corrente ambientalista por maior participação na elaboração do PPA seguinte, onde esperava-se a suspensão ou revisão de projetos considerados incompatíveis com os critérios de sustentabilidade. Não foi o que ocorreu. Nesse aspecto, projetos de integração física e produtiva que tiveram início de forma embrionária e estavam em fase de consolidação com diversas dificuldades no

---

<sup>32</sup> FUSER, I. A resistência sócio-ambiental aos projetos de integração física na América do Sul, as obras de integração viária e energética, 2009.

<sup>33</sup> ALLEGRETTI, M. Políticas do governo federal frente a problemas ambientais, 2001: 45.

governo Cardoso, passaram a adquirir ainda maior ênfase e consistência a partir do PPA Brasil para Todos (2004-2007). Cabe ressaltar ainda, em âmbito regional, os esforços do novo governo Lula da Silva pela viabilização da IIRSA –até então ainda em fase de negociação-, com sua participação ativa na definição dos eixos de integração através de uma agenda consensuada aprovada em 2004, como um projeto de longo prazo com duração de 5 anos, entre 2005 a 2010.

É inegável a prioridade que o tema da integração sul-americana adquiriu no discurso e na prática do novo governo, que apregoava a comunhão de esforços em direção não somente à integração econômica, mas à um novo modelo de integração abrangente e inclusivo, mais solidário, democrático, cultural, atento às assimetrias entre os Estados, e que para tanto não abdicava de uma infraestrutura física que possibilitasse o incremento dos fluxos transfronteiriços. Isso significa dizer que, no que se refere ao aspecto propriamente técnico das políticas territoriais, estas adquirem ainda mais relevância no planejamento do Estado, sendo incorporadas ao novo discurso político sobre a integração regional sem modificações maiores nos projetos já em andamento. Com isso, a Amazônia brasileira, peça de fundamental valor estratégico no projeto de integração sul-americana definido pelo Estado nacional, caminha, não sem conflitos, rumo ao seu destino continental.

Como se procurou demonstrar ao longo deste capítulo, a seleção geográfica dos canais de comunicação por entre as fronteiras internacionais, assim como as vias modais definidas para concretizar a integração física da Amazônia, resultam em um conflito interno fruto da disputa entre diferentes setores da sociedade civil e governos que atendem interesses antagônicos. No que diz respeito fundamentalmente à implantação dos projetos de infraestrutura na região, o modelo alternativo e sustentável defendido por determinados movimentos sociais e entidades ambientalistas –além do Ministério do Meio Ambiente- têm sido sistematicamente preterido em função da adoção de um modelo desenvolvimentista

tradicional, onde os impactos sociais e ambientais raramente são investigados em sua complexidade e amplitude.

## Considerações finais

A partir do novo século, a infraestrutura assumiu papel central na agenda da política externa para a integração sul-americana. Ainda que já no governo Cardoso tenha sido esboçada através dos PPAs, foi no governo Lula da Silva que o processo se consolidou mediante a atuação do governo brasileiro de forma decisiva na escolha e implementação dos *eixos de integração* prioritários da IIRSA. Esta instância multilateral regional representou o início do planejamento territorial intergovernamental presente atualmente nas relações internacionais da América do Sul, onde o Brasil exerce desde então papel protagônico.

Nesse contexto que tem impactos em toda a América do Sul, o espaço geopolítico característico da Amazônia sul-americana é recriado a partir de um desenho funcional à circulação entre países, no qual a chamada *barreira natural* amazônica é ultrapassada pela adequação de projetos de infraestrutura à escala transregional.

Assim, o Brasil caminha para a integração física e produtiva com os países amazônicos por meio da anulação seletiva de discontinuidades localizadas especialmente em zonas fronteiriças, a fim de consolidar a criação de eixos de circulação que integram os países. O projeto parece agradar as mais variadas vertentes políticas, já que a iniciativa lançada em 2000 foi mantida mesmo após as sucessões presidenciais em diversas nações do continente.

Por um lado, é inegável a importância de uma rede de infraestrutura continental interconectada para a viabilidade de um projeto de integração regional, já que torna possível o fluxo transfronteiriço em alto volume de pessoas, mercadorias e capitais, a partir do momento em que se estabelece um marco regulatório comum. A visão estratégica dos Estados sobre a infraestrutura fez com que o planejamento territorial se tornasse também uma tarefa conjunta dos países

sul-americanos. No caso brasileiro, a atuação coordenada de políticas interna e externa visando à implementação dos *eixos de integração* complementares entre os PPAs e a lursa têm o mérito de retomar o papel do Estado como indutor da política de desenvolvimento a partir do planejamento territorial e apoiado em um arcabouço institucional de políticas público-privadas.

Por outro lado, ainda que a infraestrutura seja reivindicação comum à toda região desassistida e isolada, ela por si só não é suficiente para melhorar a qualidade de vida da população local. No caso dos *eixos* responsáveis por materializar a integração física do continente, verifica-se neles um caráter exógeno ao território onde atua diretamente, o que significa dizer políticas territoriais implementadas *de cima para baixo* e destinadas a atender aos interesses de grupos específicos, como é o caso do empresariado exportador distribuído pelo interior do país. Questões associadas à idéia de sustentabilidade ambiental e melhoria das condições de vida da população local são descritos pelos órgãos oficiais do governo como consequências naturais da implementação dos eixos de integração, com deficiente apresentação de estudos concretos sobre impactos sócio-ambientais.

Nesse aspecto, ainda que a política do governo Lula da Silva tenha dirimido o papel das agências de financiamento multilaterais na definição dos projetos –como estava configurado no governo anterior–, isso não representou uma mudança na lógica de elaboração e implementação dos eixos de integração, caracterizados por um viés essencialmente *circulacionista*. No caso da integração física entre os países que compartilham o bioma amazônico, a prioridade em permitir maior velocidade e menor custo no transporte de cargas amplifica os potenciais impactos na dimensão local, relacionados à destruição do patrimônio ambiental e histórico-cultural das populações tradicionais.

Historicamente, o planejamento territorial no Brasil é fortemente vinculado à formação do capital e ao desenvolvimento da acumulação geradora de

modernização, mas também de profundas desigualdades. A memória dos impactos sócio-ambientais -fruto do planejamento territorial da era nacional-desenvolvimentista- repercutem atualmente quando se procura viabilizar a integração física e produtiva da Amazônia sul-americana. Ainda que o contexto atual seja outro, e exista uma forte mobilização política pela conscientização do valor da Amazônia como patrimônio ambiental, observa-se uma reação crítica ao modo como a integração física da Amazônia continental vêm sendo conduzida em diversos setores da sociedade civil, como ONGs e movimentos sociais, que criticam semelhanças entre os atuais projetos de infraestrutura e aqueles de outrora.

A estreita vinculação dos *eixos de integração* com o mercado internacional não constitui uma postura velada do Estado nacional, uma vez que tal característica está explicitada tanto nos discursos oficiais como nos programas de governo. Como anunciado oficialmente pela proposta Iirsa, a concepção de *regionalismo aberto*, que concebe a América do Sul como um espaço geoeconômico integrado, onde as barreiras internas devem ser reduzidas ao mesmo tempo em que a abertura comercial facilita o impulso aos setores produtivos de alta competitividade no mercado internacional, constitui o pilar orientador do projeto. Essa aparente ambiguidade, em que o impulso ao desenvolvimento regional aparece sincronizado com o reforço da condição de exportador de matérias-primas no sistema internacional, representa portanto um dos traços característicos para a elaboração das obras de infraestrutura para integrar não somente a Amazônia sul-americana, mas em todo o continente. A rodovia interoceânica, por exemplo, que conecta o Acre aos portos do Pacífico através do Peru, possui uma evidente vocação agro-exportadora, verificável a partir do crescimento da produção de grãos no centro-oeste para onde o mercado asiático –em especial chinês- representa o principal destino. Já o eixo escudo guianês, responsável pela conexão do Brasil com as Guianas e a Venezuela, representa uma rota de escoamento para os mercados



consumidores do hemisfério norte do Oceano Atlântico. Em ambos os casos, verifica-se na direção definida para os *eixos de integração* o sentido interior-litoral, priorizando a economia internacional em detrimento de uma integração centrada no mercado interno regional.

Tais considerações não impedem o reconhecimento dos benefícios trazidos à integração da economia regional, já que a abertura de canais de comunicação física entre países criam novas potencialidades para o comércio intra-regional. Como exemplo pode-se citar o crescimento da exportação de produtos industrializados de baixo valor agregado de Manaus para o mercado regional dos países amazônicos, que desde antes já constituía um forte comprador de seus produtos.

Uma característica verificada nesse estudo a partir da literatura existente sobre o tema é a predominância de diferentes tipos de abordagens que não dialogam entre si, ora com foco nos possíveis benefícios políticos e econômicos trazidos ao país em função dos *eixos*, ora tratando dos impactos sócio-ambientais relacionados à dimensão local. Essa visão fragmentada e desarticulada impede a compreensão do fenômeno como um todo, uma vez que este atravessa diferentes temas de extrema relevância para o país, como o modelo buscado para a integração regional sul-americana, o papel da Amazônia para o Brasil e o mundo, a inserção brasileira no mercado internacional e o debate por um projeto de desenvolvimento de matriz sustentável capaz de responder às especificidades do bioma amazônico e permitindo a preservação do patrimônio ambiental e histórico-cultural de seus habitantes. Para um debate aprofundado sobre o tema, torna-se imprescindível a realização de estudos que avaliem em conjunto as possibilidades de riscos sociais-ambientais e os benefícios econômicos-políticos potenciais decorrentes do processo de integração física da Amazônia sul-americana, materializado através da implementação dos *eixos de integração e desenvolvimento*.

Outro fator importante a ser mencionado a partir do processo de integração é a necessidade em compreender a Amazônia sul-americana como um todo, e não dividida em várias. A maneira como cada Estado direciona suas políticas para sua respectiva região amazônica terá seus impactos amplificados a partir do processo de integração física, uma vez que os ecossistemas ultrapassam as fronteiras políticas. Nesse sentido, deve ser fortalecido, para além da lirsa, o papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, cujas propostas fundadoras remetem à coordenação e concertação de políticas estatais para um desenvolvimento amazônico integrado que tome em consideração as especificidades próprias da região.

O problema de conciliar o desenvolvimento com a sustentabilidade não é algo simples. Ainda mais quando, o Estado não parece ter clareza sobre o modelo de desenvolvimento pretendido com a integração física regional, ora enfatizando o fortalecimento da economia regional através de um desenvolvimento integrado, ora incentivando a inserção da produção nacional em novos mercados consumidores ao redor do globo.

Atualmente, em 2009, grande parte dos projetos de integração amazônica apresentados nesse trabalho continuam em plena fase de implementação, tanto através do PPA 2008-2011, que alocou as obras de infraestrutura econômica no Programa de Aceleração ao Crescimento – PAC, como nos projetos associados à lirsa, em que já se prevê a ampliação da agenda consensuada para além de 2010. Até o momento, as contradições mencionadas nesse trabalho permanecem presentes no andamento dos projetos.

Vale lembrar que a Amazônia, antes de ser vista como uma *barreira natural* à integração e ao desenvolvimento, é um espaço em crescente valorização internacional por seu vasto capital natural representado pela maior reserva de biodiversidade e de água doce do planeta, e detentora de uma enorme concentração de recursos naturais. E que nesse espaço existe uma variedade de agrupamentos

humanos em cidades e comunidades que, como atores diretamente impactados pelos projetos de integração física, não podem ter seus interesses deixados à margem do planejamento territorial, até mesmo como condição para a própria sobrevivência do capital natural.

## Referências bibliográficas

- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: Contraponto, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Adam Smith em Pequim. Origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Bervely. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- ALLEGRETTI, M. Políticas do governo federal frente a problemas ambientais. *Cadernos Adeunauer*, ano II, n.4, 2001: 39-50.
- ALVES, Marineide. A gestão do planejamento governamental: o modelo de gestão do PPA 2004-2007. Monografia de Especialização. Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas. Universidade de Brasília - UNB, 2007.
- ARIMA, Eugênio e VERÍSSIMO, Adalberto. Ameaças e oportunidades econômicas. *Cadernos Adeunauer*, ano II, n.4, 2001: 79-100.
- AZEREDO, L. Investimento em infra-estrutura no Plano Plurianual –PPA- 2004-2007 – Uma visão geral. Texto para Discussão n.1024. Instituto Brasileiro de Pesquisa Aplicada - Ipea, 2004 [www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td\\_1024.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1024.pdf) acesso em 12/19/2008.
- BATISTA DA SILVA, Eliézer. *Infra-estrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul*. Rio de Janeiro: Cultura, 1997.
- BECKER, Bertha. *Amazônia, geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- \_\_\_\_\_. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escala de ação. In: COY, Martin & KOHLHEPP, Gerd (coord.) *Amazônia sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- \_\_\_\_\_. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? s/d. <http://www.unifap.br/ppgbio/ppgbio2007/Becker.pdf> acesso em 12/8/2008.
- \_\_\_\_\_. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. *Revista Território*, ano IV, vol.6, 1999: 29-42. [www.revistaterritorio.com.br/pdf/06\\_4\\_becker.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06_4_becker.pdf) acesso em 20/07/2009
- BERTONI, Liliana. La infraestructura centro de la integración sudamericana. In: (coord.) *Infraestructura e integración regional*. Buenos Aires: Dunken, 2008:11-36.
- BID -Banco Interamericano de Desenvolvimento. Un nuevo impulso a la integración regional en América del Sur, 2000. [www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_INTALITD\\_IE\\_2000\\_infraestructura\\_bid.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_IE_2000_infraestructura_bid.pdf) acesso em 22/10/2008.
- BIELCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CAF -Corporación Andina de Fomento. <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=40931> acesso em 12/09/2008
- CARRION, M. & PAIM, E. IIRSA. Desevendando interesses. Núcleo Amigos da Terra, 2006. [www.riomadeiravivo.org/figuepordentro/iirsaeli.pdf](http://www.riomadeiravivo.org/figuepordentro/iirsaeli.pdf) acesso em 12/1/2009.

CARVALHO, José G. A integração Sul-Americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA. Monografia em Especialização. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará –UFPA, 2004.

CASTRO, Edna. Dinâmicas sócio-territoriais, fronteiras na Amazônia e integração sul-americana. GT América do Sul e Integração Regional. 59 Reunião Annual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência –SBPC. Belém, Universidade Federal do Pará –UFPA, 2007 (mimeo).

CASTRO, Maria Luiza. Ponte Brasil – Guiana Francesa: os paradoxos da integração em um contexto multi-escalar. *Oikos – Revista de economia heterodoxa*, ano VI, n.7, Rio de Janeiro, 2007.

CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.46 no.2. Brasília: 2003.

\_\_\_\_\_. Conceitos em Relações Internacionais. *Teorias e conceitos em relações internacionais – Seminário internacional – Unb*. Brasília: Universidade Federal de Brasília –UNB, 2008 (mimeo).

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHONSKY, Noam. *Novas e velhas ordens mundiais*. São Paulo: Scritta, 1996.

CUNHA, Euclides da. *O Paraíso perdido*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

COELHO, Pedro. *Fronteiras da Amazônia: um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992.

COSTA LIMA, Marcos e DAVID. Maurício D. *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Verbena, 2008.

COSTA, Wanderley. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. *Revista Território*, v.7, Rio de Janeiro, 2000.

COUTO, Leandro. A iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. *Oikos – revista de economia heterodoxa*, ano V, n:5, Rio de Janeiro, 2002: 60-76.

DEVLIN, Robert y ESTEVADERODAL, Antoni. ¿Que hay de Nuevo en el Nuevo regionalismo de las Américas? Buenos Aires: INTAL/BID, 2002.

EGLER, Claudio. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais, s/d. [www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/eixos.pdf](http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/eixos.pdf) acesso em 05/03/2009.

ESTEFANÍA, Joaquín. *La nueva economía. La globalización*. Madrid: Temas de Debate, 1996.

FEARSLIDE, Philip. Avança Brasil: consequências ambientais e sociais para a Amazônia. *Cadernos Adeunauer*, ano II, n.4, 2001: 101-119.

FENZL, Nobert. A integração da Amazônia, 2005.

[http://www.gpa21.org/br/pdf/Integracao\\_na\\_Amazonia.pdf](http://www.gpa21.org/br/pdf/Integracao_na_Amazonia.pdf) acesso em 20/05/2008.

FIORI, José Luís. *O Brasil no espaço*. Petrópoles: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. *O poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, <sup>a</sup> ed.

GAETANO, Gerardo. Integración regional y estrategias de reinserción internacional de América del Sur. *Nueva Sociedad* no. 219, Caracas, 2009.  
[http://www.nuso.org/upload/articulos/3589\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3589_1.pdf) acesso em 11/8/2008.

GALVÃO, Antônio C.F. e BRANDÃO, Carlos. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. In: GONÇALVES, M.F., BRANDÃO, C.A. e GALVÃO, A. C. (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional*. São Paulo: Unesp, 2003.

GARRETON, Manuel; CAVAROZZI, Marcelo; CLEAVES, Peter; GEREFFI, Gary e HARTLYN, Jonathan. *América Latina no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

GUDYNAS, Eduardo. El regionalismo abierto de la Cepal: insuficiente y confuso. *Observatório Hemisférico*, 2005.  
<http://www.integracionsur.com/americalatina/GudynasRegionalismoAbiertoIrc.pdf> acesso em 5/5/2008.

GUIMARÃES, Samuel P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

\_\_\_\_\_. *O mundo bipolar e a integração sul-americana*, 2007.  
<http://idp.somosportugueses.com/site/?p=15> acesso em 7/7/2008.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. *Espaços da esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

HOBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos. O breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOMME, Alfredo. *História da agricultura na Amazônia*. Brasília: Embrapa, 2003.

IANNI, Octavio. *Ditadura e agricultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IIRSA –Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org) acesso em 2/2/2008.

JUME & PIANI. Comércio e tarifa externa comum –TEC- no Mercosul: uma perspectiva brasileira, s/d.  
[www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/aberturacomercial/Capitulo%202\\_comercio.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/aberturacomercial/Capitulo%202_comercio.pdf) acesso em 4/2/2009.

FUSER, Igor. A resistência sócio-ambiental aos projetos de integração física na América do Sul, as obras de integração viária e energética. In: COSTA LIMA, M. e SARTI, I (org.). *Frontera, Universidad y Crisis Internacional*. VII Encontro Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMercó. GT 14. Foz de Iguaçu, 2009

KOHLHEPP, G. A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil. *Cadernos Adeunauer*, ano II, n.4, 2001: 9-38.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 48, 2005.  
[www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf) acesso em 02/12/2008.

LIMA, Maria Regina Soares e COUTINHO, Marcelo. Integração Moderna. *Observatório Político Sul-Americano*, IUPERJ, 2006.  
[http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/integracao\\_moderna.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/integracao_moderna.pdf) acesso em 12/05/2008.

LONDON, Mark & KELLY, Brian (org.). *A última floresta – a Amazônia na era da globalização*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LOURENÇÃO, Humberto. O sistema de vigilância da Amazônia – SIVAM: velhas controvérsias, novos desafios. In: CASTRO, Celso (org.). *Amazônia e a defesa nacional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006: 119-142.

MACHADO, Lia. Região, fronteiras e redes ilegais. Estratégias territoriais na Amazônia sul-americana, 2007.

[www.igeo.ufrj.br/gruporetis/pdf/regfrontilegal2007i.pdf](http://www.igeo.ufrj.br/gruporetis/pdf/regfrontilegal2007i.pdf) acesso em 3/7/2008.

MATTOS, Meira. *Uma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1980.

MEDEIROS, Carlos. Dilemas da Integração. *Cadernos do desenvolvimento* ano 3, nº 5, Centro Internacional Celso Furtado, dezembro 2008: 213-255.

MELLO, Flávia. Política externa brasileira e os blocos regionais. *São Paulo em Perspectiva*, 16, v.1, São Paulo, 2002: 37-43.

MELLO, Neli. *Políticas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume, 2006.

MELLO, Neli, PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. A Amazônia *sustentável* de Marina e Lula. In: COY, Martin & KOHLHEPP, Gerd. *Amazônia sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005: 45-62.

MONIÉ, Frédéric. Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro. In: MONIÉ, Frédéric e SILVA, Gerardo. *A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. Texto para o seminário sobre “política exterior do Brasil em sua própria visão e na dos parceiros”. Consulado-Geral do Brasil em Munique, 7 de novembro de 2008.

<http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.htm> em 20/5/2009.

NASCIMENTO, Durbens. Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a política de defesa nacional. In: CASTRO, Celso (org.). *Amazônia e a defesa nacional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

NASCIMENTO, Izauro Rodrigues. Meio-ambiente, desenvolvimento e o IIRSA: desafios para a integração. In: COSTA LIMA, M. e SARTI, I (org.). *Frontera, Universidad y Crisis Internacional*. VII Encontro Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco. GT VII. Foz de Iguaçu, 2009.

NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos Eixos Nacionais. *Revista do BNDES*, v.7, n.14, Rio de Janeiro, 2000: 145-178.

[www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1406.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1406.pdf) acesso em 2/8/2008.

O'DONNELL, Guilherme. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. Uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos Cebrap*, nº 36, São Paulo 1993: 101-133.

OLIVEIRA, Altemani. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. [www.otca.org.br](http://www.otca.org.br) acesso em 8/4/2008.

PÊGO, Bolívar e NETO, Carlos. Complexo do rio Madeira, 2007. [www.provedor.nuca.ie.ufrj.br](http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br) acesso em 02/04/2009.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, n. 3, setembro, 1949: 47-111.

PROCÓPIO, Argemiro. *O Brasil no mundo das drogas*. Petrópoles: Vozes, 1999.

QUIJANO, A. (2005). Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber, eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso: 227-278.

REIS, Arthur Ferreira. *A Amazônia e a cobiça internacional*. São Paulo: Nacional, 1960.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. A questão da geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita. Brasília: Senado Federal, 2005.

RUIZ, José Briceño. Del ALCSA a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Explicando el nuevo regionalismo en América del Sur. In: RUIZ, José Briceño y GORODECKAS, Henrich (coord.) *El Alca vs. el regionalismo sudamericano. Las opciones de Venezuela*. Caracas: Universidad de los Andes. Centro de estudios de frontera e integración, 2006.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARAIVA, Miriam. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista brasileira de política internacional*, 2007. [www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf) acesso em 4/03/2009.

SARTI, Ingrid *et al.* América do Sul: integração avança. *Jornal da Ciência* ano XIX nº 602, 27 de julho de 2007. <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalle.jsp?id=48666> extraído em 30/7/2007.

\_\_\_\_\_. *Da outra margem do rio. Os partidos políticos em busca da utopia*. Rio de Janeiro. Relume-Dumará/Faperj, 2006

\_\_\_\_\_. As novas relações de poder e o modelo de integração sul-americano: alternativas de desenvolvimento e o papel do Parlamento do Mercosul. In: COSTA LIMA, M. e SARTI, I (org.). *Frontera, Universidad y Crisis Internacional*. VII Encontro Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco. Foz de Iguaçu, 2009.

SEITENFUS, Ricardo. *Relações internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2004.

SENHORAS, Elói & VITTE, Claudette. Planejamento territorial da integração regional sul-americana. In: BERTONI, Liliana (coord.) *Infraestructura e integración regional*. Buenos Aires: Dunken, 2008: 37-64.

\_\_\_\_\_ e GUZZI, André. A Amazônia, o Pacífico e a problemática da integração de infra-estrutura regional na América do Sul, s/d. [www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/eloi01.pdf](http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/eloi01.pdf) acesso em 10/04/2009.

SMERALDI, Roberto. Análise das principais obras de infra-estrutura do Plano Plurianual – PPA 2004-2007 na Amazônia. In: COY & KOHLHEPP (coords.) *op.cit.*: 63-74.



STEIMAN, Rebeca. A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga – Brasil e Letícia – Colômbia. Dissertação em Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. *El malestar en la globalización*. Madrid: Punto de lectura, 2002.

SOUZA, E. Capitalismo e agricultura numa área de expansão da sociedade brasileira –o norte do Mato Grosso, s/d.

<http://www.alasru.org/cdalasru2006/17%20GT%20Edison%20Antônio%20de%20Souza.pdf> acesso em 20/04/2009

SOARES, Teixeira. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1973.

STUART, Ana Maria. Precedentes históricos da integração hemisférica. In: GUILHON DE ALBUQUERQUE, J. A. e OLIVEIRA, A. H. *Alca: relações internacionais e sua construção jurídica. Aspectos históricos, jurídicos e sociais*. São Paulo: FTD, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. *Estudos Avançados* 19, 2005. [www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24079.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24079.pdf) acesso em 22/11/2008.

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo; JÚNIOR, Haroldo e CORREIA, Rodrigo. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51, 2008: 5-27.

[www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf) acesso em 25/03/2009.

\_\_\_\_\_ e RAMANZINI JR, Haroldo. As influências das mudanças internacionais para a percepção brasileira da integração regional. *Nueva Sociedad* 219, 2009. [www.nuso.org/upload/articulos/3584\\_2.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3584_2.pdf) acesso em 12/03/2009.

\_\_\_\_\_, OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Política externa no período de FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social* vol. 5, n. 2, 2003. [www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200003&script=sci_arttext) acesso em 22/04/2008.

\_\_\_\_\_ e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, n.2, 2007: 273-335.

VIZENTINI, Paulo F. *Relações internacionais no Brasil: de Vargas à Lula*. São Paulo: Fundação Percecu Abamo, 2002.

WANDERLEY, Isabella Freire *et al.* Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Sul-Americana e projetos correlacionados na política de conservação do Brasil. *Política Ambiental*. Belo Horizonte: Conservação Internacional, n. 3, maio de 2003. [www.internationalrivers.org](http://www.internationalrivers.org) Acesso em 22/9/2009.

ZEVALLOS, Enrique Amayo. Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes.

<http://gehistoriaactual.blogspot.com/2007/07/qu-hay-de-nuevo-en-el-nuevo.html> acesso em 25/06/2008.

\_\_\_\_\_. Amazonia, Mercosur y las posibilidades de integración, 2004. [www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/amayo.pdf](http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/amayo.pdf) acesso em 23/6/2009

ZIBECCHI, Raúl. IIRSA: la integración a la medida de los mercados. Programa de las Américas, 2006. <http://www.ircamericas.org/esp/3314> acesso em 02/1/2009.

## **Imprensa**

AGÊNCIA BRASIL. Lula diz que infra-estrutura terá prioridade nos investimentos do PPA. 14/8/2003.

FOLHA DO AMAPÁ. Na fronteira do inferno. 17/6/2005

FOLHA DE BOA VISTA. Guiana anuncia suspensão de obras. 28/12/2008

FOLHA DE SÃO PAULO. Conflito entre índios e policiais mata mais de 30 pessoas no Peru. 05/06/2009.

TRIBUNA DA IMPRENSA. *É exportar ou morrer*, diz FHC na posse de Sérgio Amaral. 24/8/2001.

## Documentos

BNDES. Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, s/d. Versão editada em [http://www.wisetel.com.br/biblioteca/doc\\_de\\_referencia/governo\\_brasileiro/eixos\\_integracao\\_desenvolvimento.htm](http://www.wisetel.com.br/biblioteca/doc_de_referencia/governo_brasileiro/eixos_integracao_desenvolvimento.htm) acesso 24/2/2009.

BRASIL. Programa Avança Brasil.  
<http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm> acesso em 22/2/2009.

BRASIL. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, 2002.  
[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/eixosnacionais.pdf](http://www.planalto.gov.br/publi_04/eixosnacionais.pdf) acesso em 12/9/2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. Programa Calha Norte.  
[https://www.defesa.gov.br/programa\\_calha\\_norte/index.php](https://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php) acesso em 12.05.2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional, 2005.  
<https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home> acesso em 14.06.2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF.  
[http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=sp\\_r\\_fronteira](http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=sp_r_fronteira) acesso em 20/04/2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Histórico da questão agrária.  
[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=270&Itemid=288](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=270&Itemid=288) acesso em 15/3/2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2004-07.  
[www.defesanet.com.br/docs/ppa\\_2004\\_2007.pdf](http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf) acesso em 23/12/2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso do senhor Presidente da República na Cerimônia de Inauguração da Pavimentação da Rodovia BR 174, 1998.  
[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) acesso em 22/1/2009.

Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) acesso em 03/02/2009

Decreto no. 96.944, de 12 de outubro de 1988.  
<http://www.lei.adv.br/96944-88.htm> acesso em 12/3/2009

Lei n.6.634 de 2 de maio de 1979  
[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm) acesso em 10/7/2009

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)