



lab.pex

em parceria com



# Infraestrutura regional e comércio internacional: novos vetores do desenvolvimento subnacional

Diego Azzi, Bruno Fabricio Alcebino da Silva, Glenda Marinovich e Livia Romano Fernandes da Cruz

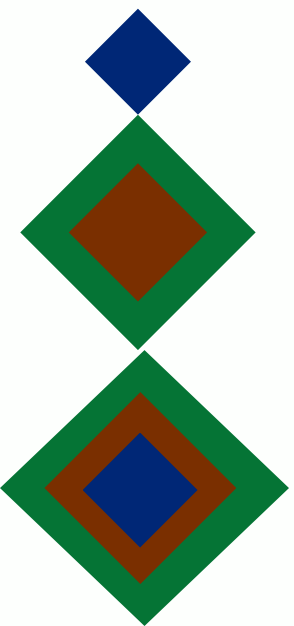
25 de maio, 2026

**“ O avanço da infraestrutura exige mecanismos que estimulem o processamento e a agregação de valor dentro do próprio território brasileiro, em conexão com novas cadeias de produção e corredores comerciais. ”**

Policy Paper

## INTRODUÇÃO

As Rotas de Integração Sul-Americana reposicionarão a economia dos 27 estados brasileiros, que devem desenhar políticas específicas de integração produtiva e neindustrialização. Ao conectar a produção subnacional aos vizinhos do continente, os corredores fortalecem o desenvolvimento regional e criam um vetor logístico competitivo pelo Pacífico para alavancar as exportações rumo à Ásia e à América do Sul.



A infraestrutura logística sul-americana, historicamente estruturada de forma fragmentada e voltada quase exclusivamente para o escoamento via Oceano Atlântico, enfrenta um imperativo de modernização diante das transformações recentes na geopolítica e na geoeconomia globais. O notório deslocamento do eixo dinâmico, financeiro e produtivo do mundo em direção à Ásia-Pacífico evidencia a obsolescência de um modelo estritamente atlântico e a pertinência estratégica da abertura de novas rotas.

Embora as rotas de integração possam também beneficiar as importações e, por sua vez, ampliar as capacidades produtivas locais, o objetivo deste trabalho é analisar as oportunidades de exportação. Pretende-se, assim, examinar os benefícios econômicos que podem impulsionar a neindustrialização e geração de valor para o país, a partir da facilitação logística para o comércio com a América Latina e com a Ásia, pelo acesso ao Pacífico. Destaca-se o impacto previsto não somente nos 11 estados de fronteira, mas também nos outros 16 estados da federação.

Para países como o Brasil, a ausência de saídas diretas para o Pacífico historicamente resulta em elevados custos de frete e na dependência de rotas marítimas longas – como o contorno pelo Canal do Panamá ou o Cabo da Boa Esperança. Nesse cenário, as Rotas de Integração Sul-Americana oferecem uma vantagem dupla e encadeada. Em primeiro lugar, fortalecem o comércio intra-regional, hoje estagnado em apenas 15% das trocas totais dos países sul-americanos – um índice menor que os observados pelo mundo, como na América do Norte (40%), Ásia (58%) e Europa (62%).

Essa integração de vizinhança é qualitativamente estratégica porque, enquanto a pauta de exportações brasileiras para a China, seu principal parceiro comercial, é composta por 98% de commodities e apenas 2% de produtos manufaturados, a balança comercial com a América do Sul apresenta estrutura diametralmente oposta, concentrando cerca de 85% em bens industriais e de maior valor agregado. Em segundo lugar, e como desdobramento natural, os corredores interligam o interior do continente aos portos do Chile e do Peru, criando uma ponte logística entre o Atlântico sul-americano e os mercados asiáticos. O Corredor Bioceânico de Capricórnio, por exemplo, projeta redução de aproximadamente 12,6% nos custos logísticos e de 12 dias no tempo de transporte marítimo para a Ásia.

Considerando que o aumento de 1% nos custos de transporte pode contrair o comércio em até 2,5%, e que cada dia de atraso logístico reduz as trocas em 1%, a integração interoceânica não representa uma mera facilitação de passagem (Melo Filho; Castro, 2024). Portanto, as integrações criadas e/ou reforçadas pelas rotas consolidam um vetor duplo de competitividade internacional: primeiro aproximam o Brasil de seus mercados vizinhos para bens industriais; e, depois, projetam a produção regional em direção ao principal vetor de crescimento econômico global do século XXI, os mercados da Ásia-Pacífico.

Diante da necessidade de reposicionamento global, o Brasil recentemente reorientou sua política de integração de infraestrutura, retomando projetos que remetem à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA) e que estiveram no âmbito do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul, até 2019. Institucionalizado a partir do Consenso de Brasília em 2023 e formalizado pelo Decreto nº 12.034 (2024) e pela Portaria GM/MPO nº 26 (2026), o Programa Rotas de Integração Sul-Americana busca superar a visão fragmentada de obras isoladas.

A Comissão Interministerial, liderada pelo MPO e coordenando 12 pastas, analisou mais de 9,7 mil projetos do Novo PAC e identificou 190 iniciativas com alto potencial de integração regional.

A materialização dessa política se dá por meio de um planejamento estruturado em cinco eixos de integração, desenhados para contemplar a imensa diversidade geográfica nacional:

- a Rota Ilha das Guianas, focada no extremo norte;
- a Rota Amazônica, interligando o Brasil aos andinos pelo Rio Solimões;
- a Rota Quadrante Rondon, conectando o noroeste nacional ao Pacífico;
- a Rota Bioceânica de Capricórnio, ligando o centro-sul a portos chilenos e argentinos; e
- a Rota Bioceânica do Sul, voltada para os parceiros do Mercosul meridional.

Diferentemente de modelos passados, a abordagem atual é inerentemente multimodal e multisetorial, englobando 40 obras hidroviárias, 9 ferroviárias, 15 projetos de infovias digitais e 5 linhas de transmissão de energia.

Para sustentar uma iniciativa desta envergadura sem comprometer a autonomia do Estado sobre fluxos logísticos críticos, estabeleceu-se uma robusta arquitetura de financiamento avaliada em US\$10 bilhões. Desse montante, US\$7 bilhões provêm de acordos com bancos multilaterais (como CAF, BID e Fonplata), enquanto a parcela nacional é assegurada por US\$3 bilhões via BNDES e R\$4,6 bilhões em investimentos diretos da União.

## Mapa Rotas de Integração Sul-Americana



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento/Governo Federal

## Internalização de cadeias produtivas

A principal diretriz dessa governança é evitar que o Brasil funcione como um mero “corredor de passagem” para mercadorias transnacionais rumo à Ásia. Por meio da articulação entre a nova rede de infraestrutura e políticas de reindustrialização, incluindo a implementação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), o país busca reter cadeias de valor, gerar empregos qualificados e promover a neindustrialização.

Uma inovação expressiva da atual fase do projeto das Rotas de Integração é o reconhecimento de que a conectividade continental não é uma prerrogativa exclusiva dos 11 estados nas faixas de fronteira. Ao expandir o foco para incorporar as 16 Unidades da Federação (UFs) não fronteiriças, o planejamento engloba uma área que detém 74% da população, concentra 73% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e que, em 2024, foi responsável por exportar US\$ 24,4 bilhões para a América do Sul. Essa interiorização logística tem o objetivo de diminuir o chamado “custo Brasil”, alinhando os planos subnacionais de infraestrutura aos projetos federais, com a meta de diversificar uma matriz de escoamento na qual, atualmente, 45% do fluxo das exportações intrarregionais ainda é dependente do modal rodoviário.

As rotas de integração ganham contornos estratégicos diferenciados quando observadas sob a lógica do desenvolvimento regional. Nas áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional Sudene (Nordeste), Sudeco (Centro-Oeste) e Sudam (Amazônia), os corredores operam como instrumentos ativos de redução de assimetrias, conectando polos industriais e agropecuários das regiões às novas cadeias globais de valor. Essa capilaridade logística reposiciona o interior brasileiro, transformando localidades antes marginalizadas pelos fluxos globais em vetores dinâmicos da nova economia sul-americana e do acesso competitivo ao Pacífico.

## Dinâmicas de exportação subnacional e a assimetria produtiva

A análise empírica detalhada das exportações entre 2000 e 2025, restrita aos três principais parceiros comerciais de cada UF, somando as exportações totais do período, evidencia com clareza a real dimensão da inserção geoeconômica do Brasil, ao mesmo tempo em que expõe os significativos entraves decorrentes das limitações da matriz logística nacional.

Ao isolarmos os destinos que efetivamente ancoram a balança comercial de cada estado, cruzando-os com as seções da Classificação Internacional Industrial Uniforme (ISIC, na sigla em inglês), obtemos informações relevantes: a complexidade daquilo que o Brasil produz e exporta é ditada, pelas rotas logísticas e pelos mercados geograficamente acessíveis. O país não possui uma pauta exportadora homogênea; possui pautas fracionadas que dependem de quem está na outra ponta da linha de frente.

A primeira e mais agressiva dicotomia estrutural revelada por este recorte dos principais parceiros diz respeito à nossa relação primário-exportadora com a Ásia, notadamente a China. Os dados demonstram que, ao utilizar as onerosas e longas rotas marítimas pelo Atlântico para alcançar o mercado asiático, a esmagadora maioria dos estados brasileiros só consegue viabilizar a competitividade de commodities brutas, de baixo valor agregado, em volumes massivos.

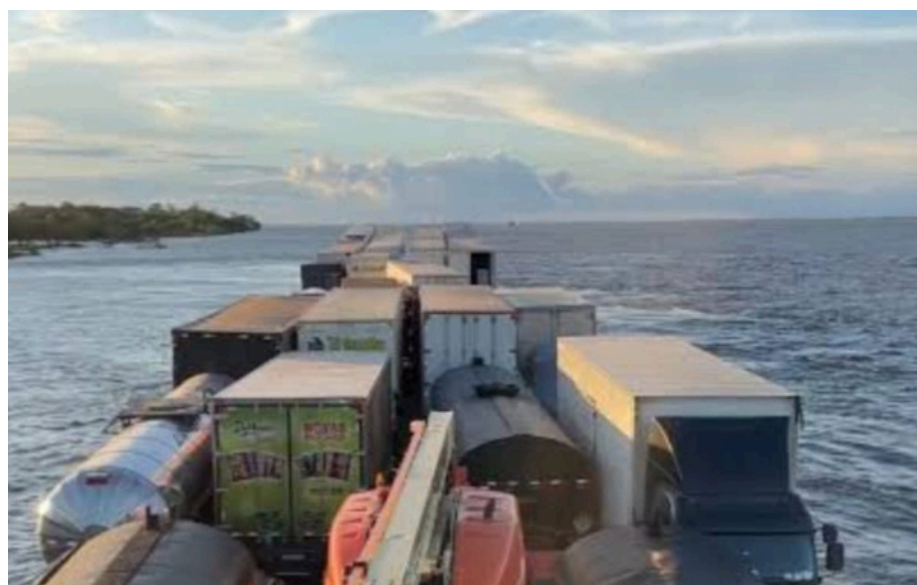
Na Indústria Extrativa - setor que engloba essencialmente a extração de petróleo, gás natural e minerais metálicos, segundo o IBGE na CNAE -, os números são expressivos. Segundo dados do ComexStat, o Rio de Janeiro tem a China como seu principal parceiro, absorvendo US\$152,4 bilhões, seguido por Minas Gerais (US\$144,6 bilhões), Pará (US\$122,6 bilhões) e Espírito Santo (US\$11,7 bilhões).

O mesmo padrão de baixo valor agregado domina a Agropecuária voltada ao mercado chinês. O Mato Grosso lidera este escoamento primário com US\$ 96,5 bilhões, seguido de perto pelo Rio Grande do Sul (US\$ 60,9 bilhões), Paraná (US\$ 59,7 bilhões), Goiás (US\$ 39,3 bilhões), Mato Grosso do Sul (US\$ 22,9 bilhões) e Bahia (US\$19,2 bilhões). Até mesmo estados com volumes totais menores, como Maranhão (US\$11,8 bilhões), Tocantins (US\$9,9 bilhões) e Piauí (US\$5,9 bilhões), possuem a China como principal destino exportador, com um fluxo comercial baseado na venda de produtos agropecuários.

Esta concentração atesta um modelo de inserção no qual o alto custo do frete transoceânico inviabiliza a competitividade das exportações brasileiras de bens manufaturados para a Ásia. Ao encarecer o produto final, a logística atual restringe as vendas do país para o continente asiático quase exclusivamente às commodities brutas em grandes volumes. Em contrapartida, quando o fator logístico é facilitado pela proximidade geográfica, a pauta exportadora manufatureira do Brasil se destaca, o que fica evidente ao se analisarmos as vendas para as Américas, em especial a relação comercial com os Estados Unidos e com os países sul-americanos.

A categoria “Indústria de Transformação” domina de forma absoluta o ranking das principais exportações destinadas às nações do continente americano. O estado de São Paulo, o maior adensamento econômico do país, comprova esta tese ao ter os Estados Unidos e a Argentina como os seus dois principais parceiros a absorver manufaturas: são US\$201,5 bilhões exportados em bens de transformação para o mercado estadunidense e US\$148,2 bilhões para a Argentina.

A força vital do mercado regional sul-americano na sustentação de empregos de alta qualificação reverbera por todo o território nacional. A Argentina desponta como o principal destino ou vice-líder de absorção de bens da Indústria de Transformação para Minas Gerais (US\$32 bilhões), Rio Grande do Sul (US\$30,9 bilhões), Paraná (US\$29,6 bilhões), Bahia (US\$18,8 bilhões), Santa Catarina (US\$12,3 bilhões) e Pernambuco (US\$6,3 bilhões). A interdependência industrial regional é tão vital que o estado do Amazonas tem na Argentina (US\$5,3 bilhões) e na Venezuela (US\$2,9 bilhões) as bases de escoamento para os manufaturados da Zona Franca de Manaus, superando o peso de parceiros europeus ou asiáticos.



Balsa de carga no Solimões

A análise deste pódio de parceiros subnacionais também revela a existência de potências manufatureiras no Nordeste e no Norte que carecem apenas de ligações mais eficientes para expandirem o seu alcance. O Ceará, por exemplo, tem os seus três principais parceiros ancorados exclusivamente na Indústria de Transformação: Estados Unidos (US\$10,7 bilhões), México (US\$2,3 bilhões) e Argentina (US\$1,9 bilhão). Alagoas exporta bens de transformação prioritariamente para a Rússia (US\$3,5 bilhões), Estados Unidos e Canadá. Já o estado de Rondônia quebra o paradigma de que a Amazônia apenas exporta produtos brutos para a Ásia, posicionando a China (US\$2,6 bilhões) e Hong Kong (US\$2 bilhões) como os maiores compradores da sua “Indústria de Transformação”. O Acre de forma semelhante registra exportações de transformação para Hong Kong (US\$60,6 milhões) e Estados Unidos, ao passo que vende os seus produtos agropecuários diretamente pela fronteira terrestre para o Peru (US\$70,4 milhões). Roraima, utilizando a infraestrutura transfronteiriça existente, tem a Venezuela como destino de mais de US\$1,2 bilhão em bens manufaturados. Estes são sinais claros de que, onde há aproximação geográfica e facilitação de acesso, o setor produtivo consegue agregar valor à pauta exportadora.

Uma análise dos dados focados nos três principais parceiros comerciais por estado revelam não apenas uma forte concentração de mercados, na qual a base de sustentação das exportações brasileiras está restrita a um grupo de apenas 20 países, localizados predominantemente nas Américas (como os Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile e Peru), na Ásia e Oriente Médio (liderados pela China, Japão, Singapura e Arábia Saudita) e em polos estratégicos da Europa (como os Países Baixos, Espanha e Rússia).

A ineficiência logística atual e a dependência do fluxo atlântico empurram o Brasil para um papel duplo: um país que exporta altíssimo valor agregado (indústria de transformação) para os vizinhos regionais e para o Norte Global, mas que tende a escoar quase exclusivamente matéria-prima bruta para o Pacífico. O reposicionamento do território através das Rotas de Integração Sul-Americana e dos Corredores Bioceânicos não é apenas uma diretriz diplomática, mas uma estratégia política de reindustrialização nacional. Ao encurtar distâncias e baratear o custo do frete interoceânico pelos portos do Chile e do Peru, o Brasil conectará a capacidade industrial de estados como São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Amazonas ao principal vetor de crescimento do século XXI, facilitando assim que mercados na Ásia se convertam em potenciais consumidores de manufaturas nacionais.

A análise dos fluxos comerciais aponta que as exportações subnacionais brasileiras já abarcam 91,7% dos países da Ásia (44 dos 48 totais) e 100% dos países da América do Sul. Contudo, essa ampla cobertura oculta uma profunda assimetria produtiva: enquanto o mercado regional absorve bens manufaturados, a inserção nos mercados asiáticos ainda é massivamente dependente de indústrias de baixo valor agregado, baseadas em commodities brutas agropecuárias e minerais.

É importante ressaltar que se a expansão logística rumo ao Pacífico não for atrelada a políticas locais de incentivo industrial, os novos corredores servirão apenas para baratear a exportação de produtos primários para a Ásia. Para estados com pautas concentradas em commodities, a simples redução do custo de transporte pode aprofundar a reprimarização econômica, fazendo com que o ganho logístico seja inteiramente capturado pelos compradores externos.

O avanço da infraestrutura, portanto, exige mecanismos que estimulem o processamento e a agregação de valor dentro do próprio território brasileiro, em conexão com novas cadeias de produção e corredores comerciais.



Porto de Chankay (Peru), Wikipedia

# RECOMENDAÇÕES

## 1. Para o Governo Federal: tratamento de exportações fictas

Somente em 2025, identificamos US\$ 374 milhões em transações comerciais que são contabilizadas tecnicamente como exportações destinadas ao próprio Brasil. Esse fenômeno ocorre em casos de regimes aduaneiros especiais e exportações fictas (como nos setores de petróleo e gás sob o REPETRO ou DAC). Como recomendação ao Governo Federal e aos estados (UFs), reforça-se que o foco estratégico e regulatório das rotas de comércio deve visar o desenvolvimento nacional integrado, garantindo que os novos fluxos comerciais possam beneficiar, de forma significativa, a indústria nacional.

Com isso, elaboramos recomendações para as UFs. É imperativo dotar os estados de capacidades institucionais e canais formais de paradiplomacia para que as realidades locais balizem os acordos de facilitação de comércio, sobretudo, para que as negociações não sejam restritas às UFs que possuem fronteiras com vizinhos sul-americanos.

Além disso, para que a integração regional não seja refém de oscilações político-partidárias, recomenda-se elevar o Programa Rotas de Integração Sul-Americana ao status de Política de Estado. Isso implica:

- projeto de lei que o torne política permanente, com financiamento plurianual;
- internalização do Consenso de Brasília por meio de acordos internacionais ratificados pelo Congresso Nacional;
- criação de um fundo de estabilidade logística com recursos vinculados do Orçamento da União que garanta a previsibilidade de investimentos independentemente de ciclos eleitorais.

A transformação é viável unilateralmente no que tange à infraestrutura doméstica, mas depende de coordenação diplomática para que compromissos fronteiriços e regulatórios também se tornem estáveis no longo prazo.

## 2. Para as Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene e Sudeco): governança territorial e integração proativa

As rotas logísticas interoceânicas não podem operar como meros corredores de passagem que cruzam o interior do país sem fomentar a geração de riqueza e renda. Recomenda-se que as Superintendências superem o seu papel tradicional focado predominantemente na gestão de fundos constitucionais e passem a atuar como agências ativas de integração econômica transnacional. É imperativo que essas autarquias mapeiem as cadeias produtivas locais de maior potencial, como a fruticultura irrigada e o polo têxtil no Nordeste, a agroindústria no Centro-Oeste e as iniciativas de bioeconomia na Amazônia, e alinhem estrategicamente a concessão de incentivos fiscais e linhas de crédito aos eixos das cinco rotas de integração.

Uma governança descentralizada será mecanismo essencial para garantir que a redução do custo de frete beneficie diretamente o setor produtivo das 16 UFs não fronteiriças, convertendo a integração logística em um instrumento efetivo de redução das assimetrias regionais.

### 3. Para os estados fronteiriços: institucionalizar mecanismos integrados de facilitação do comércio exterior

Os estados em questão - Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina - enfrentam barreiras fronteiriças que comprometem a eficiência do comércio exterior em múltiplas dimensões - liberação de cargas, procedimentos aduaneiros, controles sanitários, ambientais e de segurança.

Portanto, para acelerar o desembaraço de cargas, recomenda-se a institucionalização de Centros Unificados de Fronteira (CUF) nos moldes do modelo binacional entre Santo Tomé (Argentina) e São Borja (Rio Grande do Sul), que centraliza os órgãos de fiscalização de ambos os países em um único espaço com tramitação integrada e funcionamento 24 horas e, além disso, celebra protocolos ágeis de validação recíproca de certificados (sanitários, fitossanitários, ambientais, de origem) entre os estados fronteiriços brasileiros e suas contrapartes sul-americanas.

### 4. Para os estados exportadores de commodities: atrair investimentos para ZPEs

Diante da alta concentração das pautas estaduais voltadas à exportação de commodities, predominantemente para a Ásia, e em especial para a China, as rotas bioceânicas não devem servir apenas para baratear o frete logístico de matérias-primas brutas. A dependência deste modelo de baixo valor agregado fica evidente ao se analisarem os principais fluxos subnacionais:

- Na Indústria Extrativa: Destacam-se as exportações direcionadas à China por estados como Pará (onde o setor representa 80,68% das exportações para este destino, somando US\$ 122,6 bilhões), Minas Gerais (66,15%, com US\$ 144,6 bilhões), Rio de Janeiro (53,43%, com US\$ 152,4 bilhões) e Amapá (46,59%, totalizando US\$ 1,1 bilhão).
- Na Agropecuária: A dependência em relação ao mercado chinês é liderada proporcionalmente pelo Piauí (que concentra 82,50% de suas vendas no setor, somando US\$5,9 bilhões), seguido por Mato Grosso (72,20%, com US\$96,5 bilhões), Tocantins (66,66%, com US\$9,9 bilhões), Goiás (60,01%, com US\$39,3 bilhões), Paraná (52,57%, com US\$59,7 bilhões), Mato Grosso do Sul (48,57%, com US\$22,9 bilhões), Rio Grande do Sul (46,12%, com US\$60,9 bilhões), Distrito Federal (44,89%, com US\$951 milhões) e Maranhão (34,90%, com US\$11,8 bilhões). Adicionalmente, o Acre apresenta uma dinâmica primária intrarregional voltada ao Peru, com 38,94% de seu escoamento (US\$70,4 milhões) baseado na agropecuária.

Para reverter essa assimetria, recomenda-se que os governos estaduais articulem a criação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no entorno destes corredores logísticos para atrair investimentos que permitam o processamento local e o adensamento dessas cadeias produtivas antes do embarque rumo aos portos do Pacífico. A negociação das ZPEs pode ser facilitada pelo spillover effect nas regiões onde se localizarem.



lab.pex

em parceria com

