

PROGNÓSTICOS DE UMA DISCUSSÃO: O PROJETO IIRSA ENTRE O DISCURSO OFICIAL E AS CRÍTICAS

Elói Martins Senhoras¹, Daniel Simões Oliveira¹, Patrícia Nasser²

Resumo

A Iniciativa de Integração Regional Sul-americana (IIRSA) é o foco de estudo do artigo, uma vez que por tratar-se de um projeto que está em andamento na América do Sul para promover obras de infra-estrutura, tem um caráter estratégico na definição das relações internacionais da região.

A partir do estudo do discurso presente em documentos oficiais e através do acompanhamento dos debates críticos ao projeto IIRSA, o presente *paper* pretende trazer um melhor entendimento objetivo sobre a integração física que avança na América do Sul, a fim de demonstrar quais são os principais fundamentos, motivações, controvérsias e limitações e a sua reflexividade nas relações internacionais da região.

Palavras Chaves: *ALCA, ALCSA, IIRSA, infra-estrutura.*

Área Temática: *Integração Regional.*

O que é a IIRSA?

A Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) trata-se de um mega projeto que é centrado essencialmente nos setores de transporte, energia e telecomunicações e pretende criar grandes canais multimodais.

¹ Pós-graduandos e pesquisadores do Mestrado de Relações Internacionais do Programa Santiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). ² Economista da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Endereços para correspondência:  Rua José Augusto Silva, 719 - 4D; Cep 13087-570; Campinas/SP.  eloi@ige.unicamp.br  (19) 3296-4781.

Sendo discutido desde 2000 e com um horizonte de implementação de 10 anos, o projeto IIRSA supõe a mais de 300 obras em 12 eixos básicos que incluem a construção rodovias, pontes, hidroelétricas, gasodutos e outras obras a um custo de 50 bilhões de dólares ao longo da atual década. Portanto, desde seu início, a IIRSA contemplou uma série de princípios orientadores em que se concentra um maior nível de mudança qualitativa das relações internacionais através da integração físico-regional.

Tabela I - Princípios Orientadores da IIRSA

<i>Regionalismo aberto</i>	Concebe o Continente Sulamericano como um espaço geo-econômico integrado em que se pretende a redução das barreiras internas ao comércio e de ineficiências na infraestrutura e nos sistemas regulatórios e operativos.
<i>Eixos de integração e desenvolvimento</i>	Em função do regionalismo aberto, a região é organizada ao redor de franjas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais, onde se busca implementar um padrão mínimo e comum de serviços de infraestrutura.
<i>Sustentabilidade Econômica, Social, Ambiental e Político-institucional</i>	Sustentabilidade econômica, proporcionada pela eficiência e competitividade dos processos produtivos. Sustentabilidade social, proporcionada pelo impacto do crescimento econômico sobre a qualidade de vida da população. Sustentabilidade ambiental, pelo uso racional dos recursos naturais e sua conservação. Sustentabilidade político-institucional para que os atores públicos e privados se integrem ao processo de desenvolvimento e integração.

Fonte: IIRSA. <www.iirsa.org>, 2006.

O projeto IIRSA foi planejado para materializar as bases da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) através de 12 corredores ou eixos de desenvolvimento nos quais se situam os principais megaprojetos que formarão a plataforma física de livre fluxo de mercadorias para potencializar o livre comércio e o desenvolvimento das populações locais de cada país.

Figura I – Eixos de Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul (IIRSA)



Fonte: Quintela (2003).

Segundo os discursos oficiais, com uma trajetória e experiência acumulada de mais de cinco anos, a IIRSA se consolidou como uma instância de negociações internacionais em que os países sulamericanos constroem uma agenda comum de ações e projetos para a integração física do Continente.

A iniciativa já elaborou uma Carteira de Projetos onde figuram os 334 projetos mais importantes da região e uma Agenda de Implementação Consensuada em que constam os 33 projetos priorizados para execução.

Os países sulamericanos completaram a etapa de desenho e planificação dos doze grandes “Eixos de Integração e Desenvolvimento Sulamericano”. Já foi iniciada a etapa de execução dos “projetos âncoras”. E brevemente deverá ser iniciada a etapa dos chamados “processos setoriais”, que consiste na criação de normas especiais, no fortalecimento das instituições regionais e no estímulo às iniciativas empresariais nas áreas de influência dos eixos, a fim de colocá-los em funcionamento, através da importante participação da Comunidade Andina e do Mercosul.

A iniciativa para a Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) se constitui na baliza-mestre de esforços iniciais à construção da Comunidade Sulamericana de Comércio (ALCSA), mas também inclui temas diversos à agenda de integração física, que se classificam segundo: a) uma agenda de trabalho que pretende formar mecanismos financeiros para aumentar o investimento público e privado, e b) temas específicos de cooperação tais como na seguridade social, nas migrações, na luta ao narcotráfico e ao combate à corrupção.

A IIRSA segundo o Discurso Oficial

Um dos temas na recente política externa da América do Sul nos últimos anos que tem forte impacto sobre a construção do espaço e das formas regulatórias do território refere-se à implantação de uma estratégia bifurcada de *negociações multilaterais* conjuntamente às *negociações regionais*.

Como o regionalismo e o multilateralismo seriam duas opções que não se excluem mutuamente nas agendas de política externa, pois são instrumentos complementares de gestão estratégica do desenvolvimento, na América do Sul os blocos regionais do Mercosul e da Comunidade Andina, ao se constituírem em opções de integração regional alternativas às

puras exigências multilaterais da globalização tenderiam a fortalecer a atuação dos Estados Nacionais.

Esse recente impulso cooperativo dentro das iniciativas do regionalismo aberto sulamericano é correlato ao processo de liberalização empreendido e de erosão dos instrumentos de governabilidade na região nas décadas de 1980 e 1990.

Nesse processo as principais iniciativas cooperativas efetivadas estiveram pautadas nas negociações presidenciais e nas iniciativas de integração comercial e financeira dos países da região em paralelo às negociações multilaterais. Ainda dentro desse quadro, os governos buscaram soluções de integração logística e energética de forma planejada a partir dos marcos do projeto de Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA).

Tabela II - Pilares da Integração Sulamericana

<i>Cooperação política, social e cultural</i>	Compreende temas como o fortalecimento da democracia, seguridade regional, combate ao narcotráfico e à corrupção, assim como temas de caráter social e cultural.
<i>Integração econômica, comercial e financeira</i>	Inicia-se com a aprovação do Acordo de Livre Comércio CAN-MERCOSUL, e se soma a experiência exitosa da Coordenadoria de Fomento Andino (CAF) em matéria de integração financeira.
<i>Desenvolvimento da infraestrutura física:, Energia, comunicações e logística:</i>	Através do projeto IIRSA foram identificados doze grandes eixos de integração e desenvolvimento sulamericano, com 33 projetos-âncoras a serem desenvolvidos no quinquênio 2005-2010 e uma carteira total de 335 projectos para os próximos 30 anos.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Boccardo (2005).

No ano de 2000, durante a Reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília, com um maior grau de maturidade institucional dos sistemas subregionais de integração, entre eles o Mercosul e a Comunidade Andina, e com um acentuado aprofundamento do alcance e conteúdo de suas negociações, foram geradas as condições necessárias para que surgisse uma mudança qualitativa na integração física regional através do lançamento do projeto IIRSA.

“A integração da América do Sul passou a ser analisada em uma instância de diálogo técnico e de intercâmbio de informação, a ser considerada como um dos objetivos essenciais da região para seu desenvolvimento sustentável. [...] Este princípio básico imediatamente posicionou estrategicamente a integração física, posto que, não existe ampliação da integração econômica sem que se obtenha o fortalecimento das prestações de serviços de transportes, comunicações e energia” (Espinosa, 2006).

As Iniciativas de Integração da Infra-estrutura da América do Sul (IIRSA) de desenvolvimento nacional e regional teriam como objetivo basilar, segundo o discurso oficial, o aumento de *capabilities* e capilaridades materiais para a chamada inserção competitiva das empresas e países na economia global, através de corredores de integração física.

A partir desse referencial analítico, o discurso oficial do Projeto IIRSA intitula a iniciativa como um formato estratégico para repensar as bases cooperativas de sustentação dos interesses nacionais da América do Sul, a partir da interconexão física de zonas interiores que reforçam as estratégias de desenvolvimento nacionais conjudadas em iniciativas multilaterais de comércio que têm base no regionalismo aberto sulamericano.

Neste contexto de integração física, o Estado integral cede lugar a um Estado *catalítico*, que está constantemente compartilhando arranjos espaciais de poder transescalar, conformando uma nova dinâmica de governança nacional e internacional através das agendas do multilateralismo e do regionalismo. Portanto o desenvolvimento do Projeto IIRSA atende a uma lógica de modernização do território necessária à ampliação da circulação, etapa chave no atual estágio do capitalismo, no processo de realização do valor.

Foi embasado nessas proposições que o governo brasileiro, juntamente com os governos da maioria dos países da América do Sul, destinou importantes somas de seu orçamento para o Projeto IIRSA. Além dos recursos significativos alocados pelo governo brasileiro através do BNDES e dos recursos alocados pelos demais governos, o projeto conta com recursos da Coordenadoria de Fomento Andino (CAF), do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BM).

Ao criar uma massa crítica de interesses compartilhados dentro de uma infra-estrutura física geradora de benefícios mútuos e de solução de problemas energéticos e logísticos que pode racionalizar o espaço de desenvolvimento, a IIRSA teria por objetivo melhorar a interdependência entre os países Sulamericanos. Dessa forma, o aproveitamento compartilhado do projeto IIRSA pode ser entendido, a partir dos discursos oficiais, como a coluna vertebral de uma indispensável aproximação regional para enfrentar os desafios multilaterais e melhor negociar com os EUA a projeção de uma ALCA na América do Sul.

A IIRSA trataria-se portanto de uma iniciativa que concilia a negociação multilateral a partir de um marco regional com o fim de obter maior autonomia e poder de negociação frente ao controverso processo de integração da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que se efetiva *à la carte* através de acordos preferenciais e marcos bilaterais junto ao governo Americano.

A IIRSA segundo os Críticos

Segundo a ala crítica, o Projeto IIRSA tem uma estruturação teórica claramente identificada com o receituário neoliberal, sendo tutelado pelos organismos financeiros internacionais, pois visa a constituição de espaços privilegiados da economia internacional, onde a circulação de bens materiais e imateriais é realizada com a eficácia e a velocidade requeridas pelo capital transnacional.

O projeto de integração física sulamericana busca inserir os países forçosamente na divisão internacional do trabalho em conformidade com o frágil pressuposto de que a atração de empresas vem necessariamente ligada ao crescimento econômico e às melhoras sociais.

É nesse sentido que as formas geográficas aparecem como um poderoso instrumento do capital nas relações internacionais, ou conforme Santos (1979), como um novo “Cavalo de

Tróia”, na medida que permitem intervenções funcionais à expansão do modo-de-produção Capitalista de forma dissimulada, ao serem anunciadas como resultado dos interesses comuns dos países.

Esses grandiosos objetos técnicos, custeados pela sociedade, revestem-se das promessas de desenvolvimento, geração de emprego e competitividade, novo mote dos governos dos países pobres. Na prática, implantam a desordem na escala local, e alienação em escala nacional, na medida que servem a reduzidas frações do Capital nacional e estrangeiro.

É frequente a afirmação entre os críticos, que o projeto IIRSA faz parte de uma política burocrática de implantação da ALCA. Enquanto as atenções voltam-se para as discussões políticas ao redor da “ALCA light” ou da “ALCA abrangente” os objetos técnicos fundamentais à existência do bloco vão sendo impostos sem oposição, inclusive pela maioria dos ativistas políticos não conscientes do autoritarismo dissimulado, implantado através das *formas geográficas* rapidamente transformadas.

Os projetos de construção da IIRSA encobertariam, portanto uma concepção de “produção do território” dirigida e que avança de forma silenciosa, mas que se adequa com perfeição às demandas de formação da Alca, juntamente a outras iniciativas no Continente Americano, representadas pelos processos territoriais de integração física nos EUA (*Patio Trasero*) e no México e na América Central (*PPP*).

Tabela III – A ALCA como Processos Territoriais de Integração Física

Território dos EUA Patio Trasero	Nos EUA a implantação de uma complexa infra-estrutura física regional multimodal dá-se no sudeste entre o Mississipi até a Costa Atlântica por meio do <i>Patio Trasero</i> .
Territórios do México e América Central Plan Puebla Panamá (PPP)	Para o México e América Central os EUA no âmbito da ALCA propuseram o <i>Plan Puebla Panamá</i> (PPP) bastante controvertido.
Territórios da América do Sul IIRSA	Na América do Sul está em andamento os projetos da IIRSA, que têm avançado rapidamente apesar da falta de recursos, devido a ausência de consulta social e à baixíssima divulgação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Vitte (2005).

A partir dessa perspectiva crítica, a criação do projeto IIRSA basearia-se na difusão de objetos técnicos em acordo com as necessidades objetivas, seja de *escala econômica* do grande capital e das grandes empresas capitalistas, seja de *escala política* dos governos imperialistas, haja vista que “é a partir desses objetos atuais que se realiza a ”velocidade do mundo” e o relógio do mundo se dá como sincronização despótica.” (Santos, 1994).

As peculiaridades do atual momento histórico contribuíram decisivamente para que as formas assumam um papel de destaque nas estratégias empresariais e governamentais, uma vez que o capitalismo, na sua fase imperialista, conduz à socialização integral da produção nos seus mais variados aspectos (Lênin, 1979). O surpreendente é notar que a socialização capitalista ultrapassou a mera socialização da produção, e pôde alcançar as obras que demandam grande capital fixo. Estradas, ferrovias, usinas de energia e hidrovias são grandes sistemas de engenharia, que demandam e imobilizam enormes porções de Capital, constituindo-se um risco que poucas empresas estão dispostas a assumir, a não ser em condições extremamente vantajosas, como no caso da concessão de alguns trechos rodoviários. A sociedade, como um todo, é chamada a custear estas formas, realizadas através do Estado, que alega e tenta provar às sociedades locais e nacionais a existência de um interesse comum contemplado por estas obras.

Na maioria dos casos os grandes sistemas de engenharia são concebidos em acordo com as demandas do Capital nacional e internacional, de forma a beneficiar minorias nos lugares onde se instalam. São vetores caracterizados pelo seu quase total descompromisso com o espaço que os abriga, uma vez que promovem uma integração em favor do capital e a constituição de um “Espaço Econômico” em detrimento dos interesses da maioria.

Muito próxima a essa posição está a tese de Harvey (2004), que colocaria os projetos da IIRSA dentro de um quadro funcionalista para a reemergência do interesse na América do

Sul na nova fase do imperialismo, e está emabasa na acumulação primitiva internacional do capital, marcada pela privatização dos recursos naturais e pela privatização dos serviços públicos, o que levaria a emergência de uma acumulação por despoliação.

Partindo-se de uma visão também imperial e próxima à Harvey, Portillo (2004) argumenta que os avanços da IIRSA são fortemente influenciados pelos EUA através dos processos de negociações diplomáticas e através de instituições financeiros como o BID e o Banco Mundial, pois os seus principais eixos de construção coincidem com as áreas mais importantes em termos de recursos não renováveis (minerais, gás, petróleo) e da biodiversidade (plantas, animais, microorganismos) na América do Sul.

“Dentro do marco da globalização, a hegemonia norte-americana deixa de ver os países da América Latina e do Caribe como *países nacionais*. Por meio de sua *visão imperial*, saqueadora de recursos, nos estrutura [no espaço sul-americano] em eixos de integração, corredores energéticos, fluviais, biológicos, de telecomunicações, intraoceânicos, por entre fontes de água e desertos verdes ou plantações” (Portillo *apud* Vitte, 2005: 16404).

Conforme Zibechi (2006), a ascensão do Brasil como potência regional que encabeça o projeto IIRSA tem se chocado com vários obstáculos tanto em escala regional como nacional, convertendo-se em limites a sua aspiração de atuar fortemente no cenário internacional, mas com as mudanças em transformação na América do Sul a partir da integração física, surge a pergunta se está nascendo um “imperialismo brasileiro”.

Contrabalanceando essa pergunta às divergentes avaliações sobre o papel da IIRSA nessa possível pretensão de liderança regional, não é claro afirmar que o Brasil tenha uma política imperialista, ainda que resulte evidente a busca de hegemonia regional e o apoio estadunidense para tal.

Dentro desse quadro analítico, apesar das divergências, mesmo entre os críticos sobre a capacidade regional brasileira, há uma concordância que o governo brasileiro encontrou no

BNDES o instrumento para construir a integração física que será a base da ALCSA, e pelo próprio fato do banco estar supercapitalizado e contar com uma receita 10% maior que a do Banco Mundial, ele está em condições de ser o principal instrumento de construção de um aparato que coloque o Brasil como centro hegemônico regional da América do Sul, haja vista que dos 33 projetos imediatos a serem empreendidos pelo IIRSA, 14 estão alocados no solo brasileiro e entre os eixos de desenvolvimento da IIRSA há uma parte significativa que contribuem para a interconexão regional ao solo brasileiro².

Reforçando os argumentos imperiais mas sob um ponto de vista exógeno à própria região, como resultado dos eixos planejados de integração há uma importante característica que deve ser observada através do mapa dos principais projetos componentes do IIRSA, que é o caráter extravertido das redes criadas. Repete-se a velha configuração territorial encontrada na América Latina e África, decorrente do intenso processo colonialista: grande parte das obras segue o sentido interior-litoral, priorizando a economia internacional em detrimento de uma integração centrada no mercado interno.

Dessa forma, com as flexibilizações jurídicas no âmbito de cada Estado-nação e de fronteiras a favor de convênios de ETNs, a construção e a adaptação da infra-estrutura acabarão por ser instrumentos de recolonização para as Américas.

Assim reforça-se a divisão territorial do trabalho em escala mundial, e conseqüentemente, a chamada “Transferência Geográfica de Valor”, que é definida por Soja (1993) como o mecanismo ou processo pelo qual uma parte do valor produzido em dada localidade, área ou região é realizado em outra, somando-se à base de acumulação localizada na região.

² O Brasil está no centro dos 12 corredores ou eixos de desenvolvimento, conforme pode ser evidenciado pela identificação: 1) eixo Mercosul-Chile, 2) eixo Andino, 3) eixo Brasil-Bolívia-Paraguai-Perú-Chile, 4) eixo Venezuela-Brasil-Guayana-Suriname, 5) eixo Orinoco-Amazônia-Plata, 6) eixo Amazônia, 7) eixo de Logísticas Marítimas do Atlântico, 8) eixo de Logísticas Marítimas do Pacífico, 9) eixo Neuquén-Concepción, 10) eixo Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta, 11) eixo Bolívia-Paraguai Brasil, 12) Eixo Perú-Brasil.

A implantação dessas redes segundo lógicas distantes, conforme os interesses do capitalismo mundializado, aprofunda a exclusão e o a alienação espacial em regiões ou municípios cortados por estas redes, mas muito pouco relacionados ou beneficiados pelas mesmas.

Ã Guisa de Últimas Considerações

Como a história de sucessos de investimento em infra-estrutura tem sido medido menos pelo impacto da tecnologia e mais pela interação entre a tecnologia e a sociedade, diversas pesquisas revelam que as *redes de infra-estrutura* são duplamente sociais e técnicas, e por isso são sempre contestadas, sendo que seus impactos nunca são neutros, pois estão em conformidade com os processos de negociação de uma *rede de atores*.

Um olhar preliminar sobre os discursos e teorias da rede de atores envolvidos na consolidação do projeto IIRSA desvela que no discurso oficial e entre os críticos há uma convergência de diagnóstico de alguns pontos, ao considerar que a criação da infraestrutura nos projetos da IIRSA é um constituinte basilar de um aparato normativo-regulador capaz de criar condições para o aumento do fluxo de circulação de mercadorias entre os países membros; e o estabelecimento de redes que permitam esta circulação, como rodovias e ferrovias.

Tanto a ALCA como a ALCSA, assim como toda a Economia, não flutua em um éter filosófico, por isso necessita apoiar-se em uma base territorial solidamente constituída por redes capazes de integrar fisicamente os países membros e permitir a circulação de mercadorias e informações entre estes. Somente com a constituição de um sistema de circulação eficiente é que os tratados e acordos econômicos ganham vida.

Um aspecto, amplamente discutido sobre a importância da IIRSA, revela o seu papel estratégico na ultrapassagem de complicadas divergências nas relações internacionais entre os interesses envolvidos na negociação de uma Área Sulamericana de Livre Comércio (ALCSA) *vis-à-vis* à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que dividem opiniões, dificultando uma solução consensual para a protocolação de ambos acordos.

Dessa forma, muito além das discussões controversas movidas entre os críticos da integração das Américas via ALCA por um lado, e os defensores de uma ALCA *light* ou *à la carte*, caracterizada pela integração seletiva de alguns mercados, ou os defensores de uma ALCA abrangente por outro lado, descortina-se a partir da IIRSA uma estratégia de relações internacionais que se coaduna como rápida na consolidação da ALCSA, por se tratar de uma *fast track*, que é efetivada por um corpo técnico-burocrático que é *quasi autonomous*, independente portanto das mobilizações sociais ou das discussões políticas³.

Referências Bibliográficas

- BOCCARDO, A. B. “El Desafio de la Union Sudamericana”. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Disponível em <www.acader.unc.edu.ar>, 2005.
- ESPINOSA, A. “De la agenda ‘no comercial’ en los últimos 15 años”. **Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006. Disponível em: <www.memorial.sp.gov.br>.
- HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.

³ Profundas mudanças ocorrem nas relações internacionais devido à participação de novos atores, além do Estado, que tem hoje papel decisivo: a sociedade civil organizada, os governos estaduais e a cooperação internacional. Na ausência de miopia coletiva, tais mudanças são percebidas segundo diversos interesses dominantes na escala global, nacional e regional, gerando conflitos que dificultam a implementação de políticas públicas.

- IIRSA – Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica. **Planificacion Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos**, 2004. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.
- IIRSA – Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica. “Construyendo una visión estratégica para la integración física regional”, s.d. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.
- LÊNIN, V. I. **O Imperialismo, Fase superior do Capitalismo**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- PORTILLO, L. “El Eje de Desarrollo Occidental obedece a los intereses del ALCA”. **Soberania.info**, 2004. Disponível em: <<http://www.soberanía.info>>.
- SANTOS, M. “Razão Local, Razão Global: Os espaços da racionalidade”. **Festival Internacional de Geographie**. St Dié des Voges, 1994.
- SANTOS, M. **Economia Espacial: Críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 1979.
- SOJA, E. **Geografias Pós-modernas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- TAUTZ, C. “Imperialismo brasileiro”, 11 de agosto de 2005. Disponível em <www.rbrasil.org>, 2006.
- VITTE, C. C. S. “Infra-Estrutura Produtiva, Regulação Estatal e Gestão do Território: O Caso da Bolívia”. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: USP, 2005.
- ZIBECHI, R. “Brazil – The Difficult Path to Multilateralism”, 2006. Disponível em <www.alterinfos.org>, 2006.