

Infraestructura e Integración Regional

Liliana Bertoni
Coordinadora



La experiencia de la Coordinadora de esta obra en el estudio de la relaciones de integración entre Estados ha permitido reunir a investigadores de distintos países que coinciden en señalar la importancia que cobra la infraestructura para optimizar los procesos de integración regional.

El aporte de los autores permite al lector apreciar las distintas áreas que abarca la infraestructura y reconocer el carácter relevante de la infraestructura en el Mercosur.

El mundo globalizado no ha dejado margen alguno para proyectos de desarrollo encerrados en las estrictas fronteras del Estado nacional. De manera que para quienes trabajamos por un modelo de país socialmente justo, productivo y moderno, la integración regional se constituye en una premisa central para nuestro accionar.

A partir de allí, los interrogantes a develar son cómo, con quién y para qué integrarnos. En la Región se ha ido consolidando un nuevo status de ideas, después del fracaso generalizado de los programas económicos desarrollados en el pasado reciente sobre la base de una ilimitada creencia en la capacidad de los mercados, reaparecen hoy en nuestra agenda los temas del Estado, la planificación estratégica y los objetivos de mediano y largo plazo. Ese nuevo escenario que comprende a la mayor parte de los gobiernos de la Región constituye una oportunidad histórica.

El Mercosur y el proyecto de unidad sudamericana se presentan hoy con una marcada orientación hacia la complementación productiva y el desarrollo de la competitividad sistémica en el marco de la integración regional. En este camino las obras y proyectos de infraestructura y el tratamiento conjunto de la utilización de los recursos con que América cuenta adquieren una importancia capital, relacionada no solo con la expansión productiva sino también con el fortalecimiento de los vínculos culturales entre nuestros Pueblos. Por eso, la materia y el contenido de este libro se sitúan hoy en el centro de la atención política de los Gobiernos de la Región y de sus Pueblos.

Embajador Eduardo Sigal
Subsecretario de Integración Económica y Mercosur
Cancillería Argentina

LILLIANA BERTONI

ELÓI MARTINS SENHORAS
Claudete Vitte

CRISTINA MONTENEGRO
Christian Sommer

JAMILE MATA DIZ
Cristiane M. Franco

ALEJANDRO ALVAREZ BÉJAR
Nora Lina Montes

IRMA PORTOS PÉREZ

EDUARDO PANELO
Florentia Escudero

ISBN 978-987-02-3115-8



9 789870 231158

2. PLANEJAMENTO TERRITORIAL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

ELOI MARTINS SENHORAS¹
CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE²

Resumo

Inserido nos debates de regionalização transnacional do espaço por meio das negociações dos blocos subregionais do Mercosul e da Comunidade Andina, o artigo apresenta-se para estudar a concepção do novo planejamento territorial a fim de desvelar qual a sua relação com o processo de modernização presente na Iniciativa de Integração de Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA).

A partir do estudo do discurso presente em documentos oficiais e através do acompanhamento dos debates críticos ao planejamento da IIRSA o artigo traz um entendimento objetivo sobre a integração física que avança na América do Sul através de vários eixos que a recortam.

Com essa discussão o artigo pretende contribuir para uma melhor compreensão do *conteúdo geoestratégico* do regionalismo transnacional sul-americano e da *noção de planejamento territorial* existente nos eixos de integração física que visam organizar o espaço do subcontinente por meio de obras de infra-estrutura em redes logísticas, energéticas e de telecomunicações.

¹O autor agradece ao suporte da fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

²Economista e cientista político, especialista pós-graduado em Administração: Gestão e Estratégia de Empresas, visiting scholar na University of Texas at Austin (UT) e na Universidad de Buenos Aires (UBA), e visiting researcher na University of British Columbia (UBC) e na University of California, Los Angeles (UCLA).

³Geógrafa pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (1998). Atualmente é professora da graduação e pós-graduação e chefe do Departamento de Geografia (DGED) do Instituto de Geociências (IG) na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Palavras Chaves: América do Sul, IIRSA, infra-estrutura, integração física, planejamento territorial.

SUMÁRIO: I. Introdução ao planejamento territorial. II. A geopolítica do planejamento na formação territorial transregional da América do Sul. III. Planejamento territorial e integração física na América do Sul. IV. Controvérsias do planejamento territorial entre os discursos oficiais e as críticas à IIRSA. V. Referências Bibliográficas.

I. Introdução ao planejamento territorial

O planejamento estatal é toda atividade racional que envolve a articulação de ações políticas e ações técnicas para o ordenamento de variáveis que sistematizam a ingerência e a implementação de políticas públicas.

A complementaridade entre a ação política e a ação técnica surgiu no século XX por meio da construção de uma agenda de planejamento hierarquizado em que a primeira ação determinou as finalidades racionais do esforço técnico e este se vinculou funcionalmente aos meios para a consecução dos fins.

Esta noção de planejamento hierarquizada tem a sua origem marcada pela intervenção do Estado sobre o território nacional no início do século XX a partir da experiência socialista e sua disseminação instrumental capitalista por meio do Estado Keynesiano.

O planejamento originado após a Revolução Russa através dos planos quinquenais teve como meta principal instalar a substituição do sistema capitalista de mercado diante da intervenção de um Estado Socialista.

Com o *Crash de 1929*, os Estados Unidos e alguns outros países periféricos como o Brasil adotaram políticas de planejamento para saírem da crise, mas foi somente após a Segunda Guerra Mundial que o planejamento entrou na agenda estatal dos países capitalistas, por meio do projeto Manhattan e o Plano Marshall em países centrais e por meio de agências multilaterais em países periféricos, como a CEPAL, que exercera forte influência na divulgação e no apoio à consolidação

do planejamento como área relevante para o exercício do governo e da administração pública na América Latina.

Desde os anos 50, as técnicas de planejamento com uma lógica racional-normativa e fiéis a uma concepção nacional-desenvolvimentista de intervenção do Estado na economia foram largamente utilizadas pelos governos em diferentes partes do mundo por mais de três décadas.

As experiências de planejamento do *socialismo* e capitalista coincidiram na ênfase conferida ao desenvolvimento econômico por meio de um enfoque que centralizou se centralizou na ênfase – em diferentes graus – de intervenção do Estado nacional em substituição ao mercado (Butzke e Theis, 2007).

Ao longo do século XX os Estados Nacionais tornaram-se permeáveis à lógica do planejamento para resolver problemas de desenvolvimento por meio de um processo político organizador que interliga elementos para direcioná-los aos resultados desejados.

Como o planejamento realizado pelo Estado dá resultado a uma série de políticas públicas internas e externas que se consubstanciam em formas territoriais por meio de uma rede de objetos ou serviços públicos sociais, políticos ou econômicos prestados, toda política de planejamento em princípio revela-se como dinamizadora do território pontualmente ou por meio de redes, e por isso, todo planejamento comporta funções territoriais complementares às funções principais de cada política pública.

Mas existe na agenda de planejamento uma categoria de política pública intitulada política territorial, cuja função principal é a intervenção e transformação do território físico *per se*, que transforma o próprio *polycymaking* em um processo genuíno de *planejamento territorial*.

A *tradicional concepção de planejamento territorial* se estruturou entre as décadas de 1920 e 1970 por uma concepção *geopolítica fechada*, que esteve em grande medida assentada na intervenção de cada Estado sobre o seu território como um instrumento de desenvolvimento, integração nacional e de contenção ao expansionismo de países vizinhos e potências regionais rivais, criando assim uma rede de infra-estrutura social e econômica segregada por países, que se tornou marcada por

uma funcionalidade nacional à dinâmica de acumulação e por desconitualidades e problemas operacionais técnicos internacionalmente.

O desenvolvimento de políticas de planejamento ocorreu em um contexto de ampliação das competências administrativas do Estado por meio da rápida expansão das techno-burocracias nos períodos em que a ideologia do desenvolvimento planejado forneceu ao poder político um vocabulário suscetível de cimentar a unidade nacional ao tentar instaurar uma ordem espacial nova objetivada pela montagem e controle de uma infra-estrutura social e econômica, legitimada por grupos dominantes que almejavam uma nova ordem social mais produtiva e menos conflituosa (Vitte, 2007).

A *nova concepção de planejamento territorial* tem sua origem marcada pelo surgimento de relações inter-estatais na Europa dos anos 1950 e pela difusão dessa experiência através da proliferação de novos processos de regionalização transnacional nos anos de 1980 e 1990, segundo uma concepção *geopolítica aberta*, que erode a soberania nacional e se centra na internacionalização ou abertura de frestas na formação territorial nacional em detrimento da integração de regiões transnacionais.

GRÁFICO 1 – Evolução de Acordos de Regionalização Transnacional



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados estatísticos da OMC (2003)

A re-orientação das estratégias de planejamento territorial nos anos 1980 e 1990 respondem às inflexões surgidas na década de 1970 com o esgotamento do modelo de desenvolvimento do *Estado keynesiano interventor* e o surgimento de um discurso *estatal minimalista e logístico* frente à acumulação capitalista e as estruturas de circulação de comércio e finanças internacionais.

II. A geopolítica do planejamento na formação territorial transregional da América do Sul

A geoestratégia é toda a dimensão espacial existente nas estratégias políticas e econômicas de diferentes atores no sistema internacional que pode ser visualizada em suas diretrizes de formulação, mudança e continuidade a partir do relacionamento de variáveis endógenas e exógenas ao longo do tempo.

Inserido neste quadro relacional os países da América do Sul não estiveram aquém das mudanças ocorridas internacionalmente e também se posicionaram com uma *nova concepção de planejamento territorial* por meio de reformas nacionais no papel do Estado e por meio de tendências *integracionistas* que serviram para o ordenamento de novas articulações produtivas e geopolíticas no subcontinente.

A formação territorial recente da América do Sul tem sido marcada pela centralidade do processo espacial de regionalização transnacional empenhado intergovernamentalmente pelos países por meio de negociações políticas e econômicas em esquemas regionais de integração e por políticas conjuntas de planejamento da infra-estrutura física subcontinental.

O planejamento territorial intergovernamental presente nas relações internacionais da América do Sul está criando um espaço geopolítico funcional à circulação econômica por meio de políticas externas territoriais que instrumentalizam a integração do subcontinente, dirimindo assim *seletivamente* as desconinuidades entre os países em detrimento da *adequação da infra-estrutura econômica* à escala transregional (Senhoras e Vitte, 2007).

A nova concepção de planejamento territorial na América do Sul tem sido orientada por uma visão economicista de integração física entre os países por meio de grandes obras de infra-estrutura que se estruturam por eixos de integração e desenvolvimento que articulam os territórios nacionais e internacionais em função do potencial comercial.

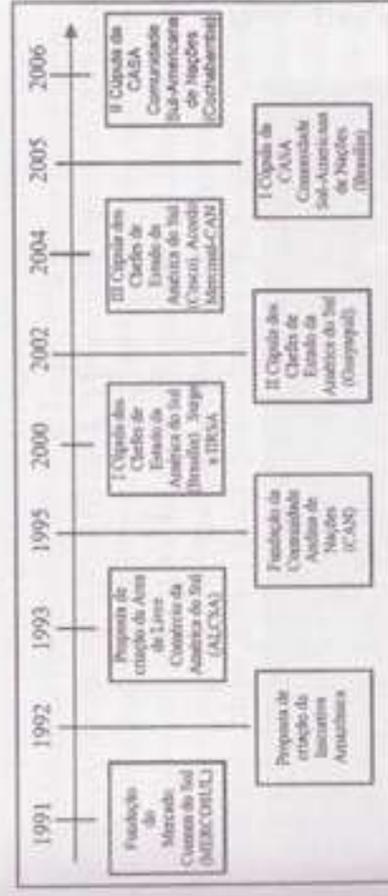
Os eixos de integração e desenvolvimento introduzem uma concepção do planejamento de regiões intra-nacionais e transnacionais que são organizadas funcionalmente ao redor de franjas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais, onde se busca implementar um padrão mínimo e comum de serviços de infra-estrutura.

A centralidade da nova concepção de planejamento territorial demonstra que o aprofundamento do regionalismo sul-americano e a integração física de uma infra-estrutura compartilhada e transnacional são questões que hoje se colocam de forma intimamente interligada para uma melhor compreensão dos principais fundamentos, motivações, contradições e limitações da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) que se desenvolve no continente.

O renovado esforço de integração por meio da IIRSA está assentado em uma agenda de integração comercial que tem impulso associado a tendências históricas e geográficas de aproximação dos países da América do Sul por meio de diferentes acordos de integração regional.

Na história contemporânea latino-americana, a projeção regional de um discurso de integração com um caráter exclusivamente sul-americano iniciou-se no ano de 1992 com a Iniciativa Amazônica, que propunha um acordo de livre comércio entre os oito países da região transnacional amazônica, e que progressivamente foi amadurecendo em 1993 pela ampla proposta, que não se efetivou, de formação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCOSA), em 2000 pela Iniciativa de Integração Regional da Infra-estrutura da América do Sul (IIRSA), e finalmente em 2004, pela formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), recentemente renomeada como União Sul-Americana (UNASUL).

QUADRO 1 – Cronologia do Novo Regionalismo Sul-Americano



Fonte: Elaboração própria

Nesse processo de aproximação entre os blocos regionais Sul-Americanos tornou-se patente a convergência dos debates oficiais sobre o papel estratégico da construção de uma maior integração física na região para a promoção de um maior desenvolvimento econômico nacional em um possível espaço econômico transregional (CASA), o que deu origem ao planejamento da IIRSA a partir da Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul realizada em Brasília, em setembro de 2000.

A realidade engendrada nas quadro cúpulas de presidentes e chefes de Estado dos países sul-americanos para a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) demonstra que as discussões sobre a integração física do subcontinente por meio da IIRSA seduziram tanto os governos mais neoliberais quanto os mais à esquerda, ainda que com argumentações divergentes.

Apesar da convergência sobre as temáticas de infra-estrutura, as Cúpulas de 2000, 2002 e 2006 fracassaram na implementação dos acordos e na superação dos entraves da IIRSA, o que conferiu à Cúpula de 2004 a responsabilidade da definição de 31 projetos consensuais com uma programação de execução entre 2005 e 2010.

de 10 anos que abarcavam a construção de rodovias, ferrovias, pontes, portos, hidrelétricas, gasodutos e outras obras a um custo de 50 bilhões de dólares ao longo da 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 por meio da integração físico-regional.

A IIRSA foi planejado para materializar as bases da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) por meio de 12 corredores ou eixos de desenvolvimento nos quais se situam os principais projetos que, em teoria, deveriam formar uma plataforma física de livre fluxo de mercadorias para potencializar o livre comércio e o desenvolvimento das populações locais de cada país.

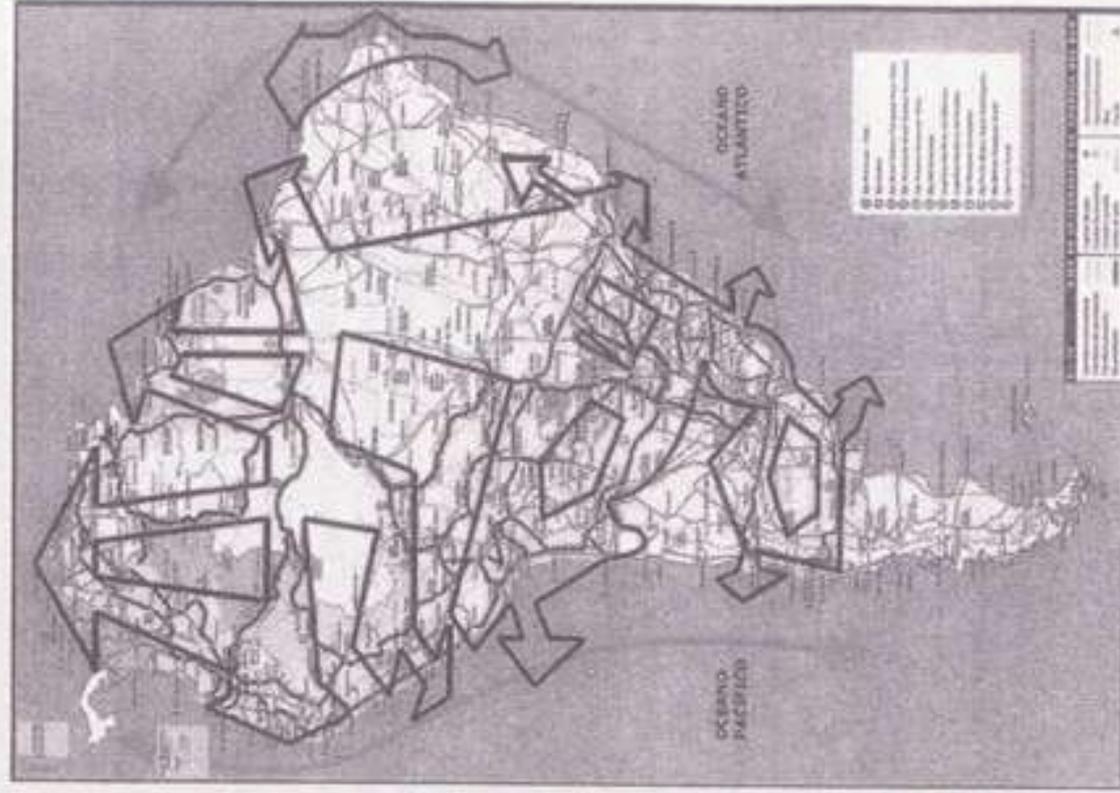
Além dos 12 eixos de integração e desenvolvimento da proposta inicial da IIRSA, também estiveram contemplados 7 processos setoriais, que pretendem realizar ações de integração naqueles setores estratégicos onde existem entraves nas relações entre os países, inibindo o comércio em razão da deficiência em infra-estrutura.

QUADRO 2 – Eixos de integração e desenvolvimento e Processos setoriais iniciais

Eixos de Integração e Desenvolvimento	Processos Setoriais
Mercosul-Chile	Mercados energéticos
Interoceânico	Transporte aéreo
Multimodal Orino-co-Amazonas-Prata	Transporte marítimo
Logística Marítima do Atlântico	Transporte multimodal
Neuquen-Conceptión	Tecnologias de Comunicação e Informação
Bolivia-Paraguai-Brasil	Temas de Flexibilização de Fronteiras
	Instrumentos para financiamento de projetos de integração física

Fonte: IIRSA (2006)

MAPA 2 – Eixos Iniciais da IIRSA e suas Rotas de Integração Física na América do Sul



Fonte: IIRSA (2004). Adaptações próprias para as rotas de integração.

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 sul-americanos constroem uma agenda comum de ações e projetos para a integração física do subcontinente.

A iniciativa já elaborou uma *Carteira de Projetos*, onde figuram os 348 projetos mais importantes da região que estão centrados em sete processos setoriais e em apenas dez eixos de integração e desenvolvimento, e uma *Agenda de Implementação Consensuada*, onde constam 31 projetos priorizados para execução de 2005 a 2010.

Na carteira de projetos prioritários, os países sul-americanos completaram a etapa de desenho e planificação da IIRSA e enquadraram a etapa de execução dos "projetos âncoras" em sete grandes eixos de *integração e desenvolvimento* e em dois *processos setoriais*.

Os eixos de integração e desenvolvimento sul-americano que, inicialmente foram 12, posteriormente foram modificados para 10 no período de planejamento dos 348 projetos mais importantes da região no longo prazo, e finalmente foram reduzidos para 7, para operacionalização em uma agenda de implementação consensuada de 31 projetos considerados essenciais para a integração física do continente no curto prazo.

Os processos setoriais em transporte aéreo e telecomunicações selecionados na agenda consensuada objetivam a criação de normas especiais, o fortalecimento das instituições regionais e o estímulo às iniciativas empresariais nas áreas de influência dos eixos, a fim de colocá-los em funcionamento por meio da 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 União Sul-Americana (UNASUL), 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.

Apesar dos avanços nas negociações transnacionais e do importante papel desempenhado pela tecnocracia e pelo *lobby* das grandes empreiteiras de construção, existe uma série de entraves financeiros e uma diversidade de conflitos ambientais e sociais que tendem a freiar a expansão da malha física na América do Sul. Parte desse diagnóstico é compartilhado não somente pelos setores mais críticos à IIRSA, mas também compartilhado pelos setores oficiais, tal como é observado em pronunciamento do atual Presidente do BID, Dr. Luis Alberto Moreno:

"O projeto de Integração Regional Sul Americana (IIRSA), que deveria ter sido um dos pilares da integração regional, pouco avançou. Falta autonomia decisória para, junto com outros organismos multilaterais, agências nacionais de desenvolvimento e com os mercados financeiros e de capitais, desenhar as engenharias financeiras mais adequadas e negociá-las prontamente. Foram estes os principais obstáculos à realização de seus projetos" (Moreno, 2006: 01).

QUADRO 3 – Overview da situação das obras consensuadas da IIRSA (2005-2010)

Estágio	Eixo	Projeto	Custo Estimado US\$ milhões	Países Envolvidos
	Mercosul-Chile	2 Projetos de Transporte Rodoviário + 1 Projeto Energético	1.382	Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai
		1 Projeto: Transporte Ferroviário	251	Argentina, Chile
		3 Projetos: Transporte Rodoviário	1263	Argentina, Brasil, Chile, Uruguai

Capricócio	2 Projetos: Transporte Rodoviário	65	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai
Interoceânico Central	3 Projetos: Transporte Rodoviário	331	Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai
	1 projeto: Transporte Rodoviário	60	Bolívia, Paraguai
	3 Projetos: Transporte Rodoviário	530	Brasil, Bolívia, Chile
Andino	2 Projetos: Fronteira	9	Bolívia, Colômbia, Peru, Venezuela
	1 Projeto: Transporte Fluvial	108	Colômbia, Venezuela
Amazônico	1 Projeto de Transporte Rodoviário + 1 Projeto de Transporte Fluvial	288	Colômbia, Equador
	1 Projeto: Logística Multimodal	589	Brasil, Peru
	1 Projeto: Logística Multimodal	338	Brasil, Peru
Peru-Brazil-Bolívia	1 Projeto: Logística Multimodal	1.055	Brasil, Peru
	1 Projeto: Transporte Rodoviário: "Construção de Ponte sobre o Rio Acre"	12	Brasil, Peru
Escudo Guianês	3 Projetos: Transporte Rodoviário	109	Brasil, Guiana, Suriname, Venezuela
	1 Projeto: Transporte Rodoviário	10	Brasil, Guiana
Investimentos Setoriais	1 Projeto: Setor de Transporte Aéreo + 1 Projeto: Setor de Telecomunicações	2	Todos os países

Legenda: ■ Em Preparação ■ Em licitação ■ Em execução □ Finalizado

Fonte: Elaboração própria. Tabulação baseada em dados de IADB (2006)

A agenda consensuada da IIRSA demonstra que os sete eixos selecionados para a execução de projetos âncoras representam as bases de consolidação infra-estrutural dos esquemas sub-regionais de integração transnacional nos marcos do Mercosul e da Comunidade Andina, bem como a formação de canais de intercomunicação entre ambos nos marcos da União Sul-Americana de Nações.

De um lado, alguns eixos reforçam a consolidação dos canais de circulação dos esquemas sub-regionais de integração dos países da Comunidade Andina e do Mercosul, de outro lado os eixos transversais articulam os países da Comunidade Andina e do Mercosul, além do Suriname e da Guiana, fortalecendo a institucionalização da UNASUL.

Com a adoção de uma agenda consensuada de implementação de uma infra-estrutura física entre 2005 e 2010, o ritmo de construção dos 31 projetos prioritários até o final de 2006 aponta que a IIRSA está em fase inicial, sendo que dezessete obras ainda estão em preparação, cinco em licitação, oito projetos em execução e apenas uma obra finalizada, o que revela um grave descompasso entre o planejamento e a implementação devido à escassez de recursos financeiros de bancos multilaterais e de parcerias público-privadas (PPPs) que capitalizem as obras, bem como devido aos graves problemas ambientais que levam a embargamentos de obras.

IV. Controvérsias do planejamento territorial entre os discursos oficiais e as críticas à IIRSA

A instrumentalização do planejamento estatal está assentada sobre a explicitação de valores e preferências de grupos sociais e não pretende necessariamente ser o atributo exclusivo de técnicos. Apesar das práticas de planejamento não revelarem unanimidade na sociedade, a análise dos conflitos de valores e interesses torna-se um dos elementos centrais para localizar as zonas de consenso ou conflito possíveis.

A partir deste referencial de análise de políticas públicas, observa-se que existe um *déficit democrático* no processo de *formulação* do pla-

nejsmento territorial da IIRSA, haja vista que ele teoricamente deveria envolver canais participativos *bottom-up* de atores, embora ele se efetive por uma agenda fechada ou seletiva à participação a alguns atores da sociedade civil.

A razão desta seletividade reside em um padrão de planejamento *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.

O discurso oficial de planejamento da IIRSA intitulou 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 conjugadas em iniciativas multilaterais de comércio que têm base no regionalismo aberto sul-americano.

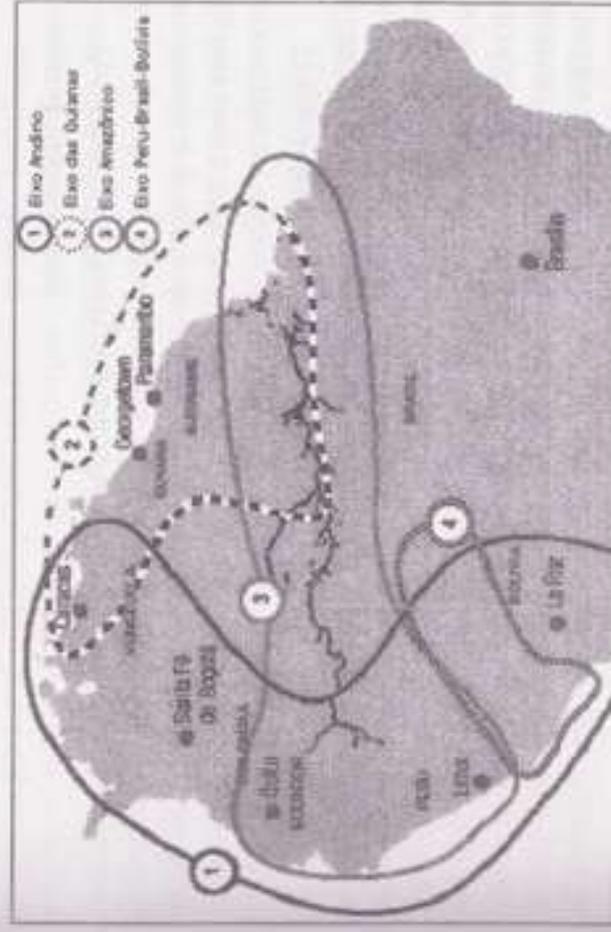
Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil (2006), a IIRSA seria fruto da percepção de que a integração das infraestruturas é essencial para a promoção do desenvolvimento territorial da América do Sul, representando um passo inicial de construção de uma integração ampla tal como aconteceu na Europa a partir da formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em meados do século passado, enquanto um marco de concreto para a institucionalização transregional da União Sul-Americana de Nações.

Ao criar uma massa crítica de interesses compartilhados de uma infra-estrutura física geradora de benefícios mútuos e de solução de problemas energéticos e logísticos que pode racionalizar o espaço de desenvolvimento, os eixos da IIRSA teriam por objetivo melhorar a interdependência entre os países sul-americanos via a integração física entre os países amazônico-andinos e os países platinos, em especial o Brasil que faz fronteira com quase todos os países da região sul-americana e não tem acesso ao Pacífico sul-americano ou ao Caribe.

Dos quatro eixos da IIRSA que recortam a Amazônia, três tem sua expansão rumo ao Pacífico, e apenas um rumo ao Caribe, o que eviden-

cia que a integração continental da América do Sul liderada pelo Brasil têm objetivos geoestratégicos muito específicos de inserção na economia internacional.

MAPA 3 – Eixos de Integração entre a Amazônia, o Pacífico e o Caribe



FONTE: IIRSA (2006).

No eixo do escudo das Guianas o objetivo econômico das obras se divide entre o escoamento de produtos oriundos da Zona Franca de Manaus com destino aos mercados consumidores da América do Norte e Europa por meio do Mar do Caribe, e a utilização de recursos naturais e o aproveitamento do potencial hidrelétrico.

Na projeção entre a Amazônia e o Pacífico, os eixos Peru-Brasil-Bolívia, Amazônico e Andino buscam dois objetivos geoeconômicos muito claros do projeto sul-americano de inserção econômica internacional.

Por um lado, registra-se a expansão do continente rumo ao Oceano Pacífico por meio da cooperação inter-estatal logística em transportes fluviais e rodoviários para o escoamento de *commodities* agrícolas e minerais para a panregião Pacífico-Asiática (Leste Asiático e Pacífico Norte-Americano), que tem se tornado a principal locomotiva de dinamismo competitivo no mundo, em substituição à zona Atlântica que representou durante os últimos cinco séculos o motor capitalista da economia internacional.

Por outro lado, observa-se como um objetivo econômico destacado na integração da infra-estrutura entre a Amazônia e o Pacífico sul-americano a busca pela construção de redes energéticas desde essas regiões com a finalidade de abastecer as áreas centrais industrializadas do continente.

O aproveitamento compartilhado do projeto IIRSA no Cone Sul da América, por um lado, se mostra como um fortalecedor estratégico do bloco regional do Mercosul ao ligar as redes comerciais e energéticas entre o Atlântico e o Pacífico e, por outro lado, pode ser entendido a partir dos discursos oficiais, como a coluna vertebral de uma indispensável aproximação regional entre o Mercosul e a Comunidade Andina para o desenvolvimento econômico a fim de enfrentar os desafios multilaterais e melhor negociar com os EUA a projeção de uma ALCA na América do Sul a partir dos eixos de integração e desenvolvimento na região entre a Amazônia e o Pacífico.

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 tratar-se-ia, 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* por meio de acordos preferenciais e marcos bilaterais junto ao governo estadunidense.

Segundo os discursos críticos, o planejamento territorial presente na IIRSA tem uma estruturação teórica claramente identificada com o recetivário neoliberal, sendo tutelado pelos organismos financeiros internacionais, pois visa a constituição de espaços privilegiados da economia internacional na qual a circulação de bens materiais e imateriais é realizada com a eficácia e a velocidade requeridas pelo capital transnacional.

O planejamento de integração física sul-americana 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 melhorias sociais.

As estratégias de integração foram elaboradas a partir da análise da localização das principais riquezas naturais da América do Sul, as formas como poderiam ser utilizadas e a infra-estrutura necessária para seu aproveitamento, considerando: as oportunidades de integração física mais evidentes; a consolidação das cadeias produtivas competitivas e a redução de custos. A integração propugnada nessa iniciativa, e que tem o apoio das agências multilaterais, almeja aumentar a *fluides* do território para facilitar o escoamento dos recursos naturais e dos principais produtos da pauta de exportação dos principais países da região.

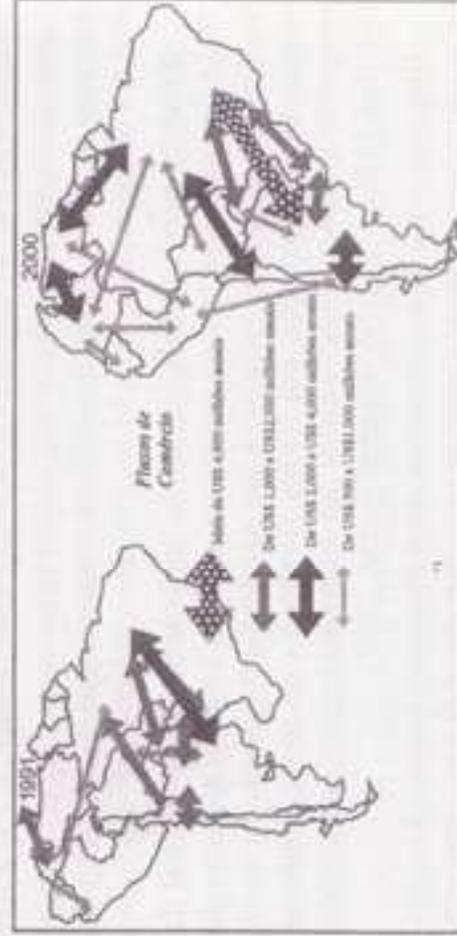
As obras previstas pela agenda de implementação consensual da IIRSA encontram-se em sua grande maioria nas áreas fronteiriças do Brasil com seus países vizinhos e por isso tem uma característica internacional complementar aos Planos Plurianuais de investimento na integração infra-estrutural nacional das diferentes regiões do território brasileiro (Allegretti, 2006; Wanderley *et al.*, 2007).

Essa característica complementar entre a *nacional integração regional* e a *integração transnacional* vem a corroborar para o entendimento positivo da importância estratégica do novo planejamento territorial e das obras de integração física para o aumento dos fluxos de riquezas

produzidos e consumidos na América do Sul, e *negativamente* pelo risco potencial, principalmente inerente às ricas zonas de biodiversidade e história pré-colombiana, de aumento de *conflitos sociais* – trazidos pelo aumento da migração, da grilagem e dos conflitos de terra e concentração fundiária ao longo das redes logísticas de transporte – e de ampliação dos *conflitos ambientais*, com o aumento da pressão antrópica sobre unidades de conservação e terras indígenas, ou com o aceleramento do desmatamento direto ou induzido pela expansão da fronteira agrícola.

A agenda brasileira da *política interna de integração*, que tem projetos de infra-estrutura previstos nos Planos Plurianuais (PPAs), quando complementada com a *agenda externa* da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura da América do Sul, 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*.

MAPA 4 – Evolução do comércio intra-regional na América do Sul



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados estatísticos da CEPAL.

As contribuições tanto dos PPAs como da IIRSA residem na característica de reintroduzirem a intervenção do território dentro da agenda de planejamento do Estado por meio de *políticas internas e políticas externas*, respectivamente, em um novo arcabouço institucional e instrumental de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Não obstante os benefícios trazidos pelos programas PPAs e IIRSA, têm sido identificadas, por um lado, uma série de carências na *concepção estratégica do planejamento infra-estrutural*, que restringem o espaço desenvolvimentista dessas redes de obras a um arcabouço econômico de crescimento que não necessariamente leva em consideração o real desenvolvimento relacional socioeconômico ou a conservação histórico-cultural e ambiental das localidades por onde perpassam as redes logísticas e energéticas, e por outro lado há uma limitada *concepção estratégica da gestão ampliada do meio ambiente*, que negligencia o monitoramento de impactos ambientais ou o controle de processos erosivos ou de degradação, desmatamento e poluição.

Esses grandiosos objetos técnicos, custeados pela sociedade, se revestem 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 nesse sentido que as formas geográficas de infra-estrutura 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.

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

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 (*Patío Trasero*) e no México e na América Central (*Plan Puebla Panamá*).

A partir dessa perspectiva crítica, a criação do projeto IIRSA baseou-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, cuja 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).

QUADRO 4 – A ALCA como processos territoriais de integração física

Território dos EUA Patío Trasero	Nos EUA a implantação de uma complexa infra-estrutura física regional multimodal dá-se no sudeste entre o Mississippi até a Costa Atlântica por meio do <i>Patío 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 controverso.
Territórios da América do Sul IIRSA	Na América do Sul está em andamento os projetos da IIRSA, que têm avançado vagarosamente apesar da falta de recursos, devido a ausência de consulta social e à baixíssima divulgação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Vitte (2005)

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

existência do bloco vão sendo impostos sem oposição, inclusive pela maioria dos atistas políticos não conscientes do autoritarismo disimulado, implantado por meio das *formas geográficas* rapidamente transformadas por uma techno-burocracia.

O processo de participação social na agenda de planejamento e gestão da IIRSA que esteve presente conceitualmente nos primeiros documentos oficiais das cúpulas presidenciais como forma democrática de transparência e *accountability* não surtiu em operacionalidade junto à tecnocracia do projeto devido à seletividade de atores presentes e a inexistência de consultas nacionais, o que reintroduziu características autoritárias e centralizadas no ordenamento territorial do desenvolvimento infra-estrutural sul-americano.

A discussão e formulação de uma visão estratégica para a Iniciativa de Integração Física Regional na América do Sul poderiam representar uma oportunidade de se buscar o envolvimento da sociedade civil de cada país em um processo horizontal de *policy-making* no planejamento e na gestão do desenvolvimento territorial, no entanto, não foram abertos espaços para a inclusão de opiniões diversas quanto ao processo de integração física, conforme previsto nos discursos oficiais.

A exceção da Rodada de Consultas Estratégicas que aconteceram no Brasil nos anos de 2005 em apenas quatro cidades – Rio de Janeiro, Campo Grande, Foz do Iguaçu e Manaus – não ocorreram consultas nacionais nos demais países sul-americanos, o que demonstra um déficit democrático na abertura do que se entende por esfera pública de participação civil.

A despeito da importância dos fóruns oficiais de discussões sobre a IIRSA no Brasil, observa-se que os movimentos sociais estiveram ausentes em detrimento de uma participação seletiva e direcionada a algumas secretarias e ministérios governamentais, universidades, institutos de pesquisa, bancos e empresas privadas.

Os projetos de construção da IIRSA encobertariam, portanto, uma concepção de "produção do território" dirigida, seletiva e que avança

seus mais variados aspectos (Lénin, 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 por meio do Estado, que alega e tenta convencer às sociedades locais e nacionais e 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.

Segundo Amayo Zavallos (1993), os projetos de infra-estrutura na integração entre o Atlântico e o Pacífico têm caráter estratégico para os países sul-americanos, embora as estratégias implementadas nem sempre sejam as mais adequadas socialmente e ambientalmente nas comunidades locais onde se localizam.

Diversas obras de energia elétrica e transporte rodoviário recortam territórios ricos em biodiversidade ou reservas indígenas como na Amazônia ou ainda espaços concentradores de sítios arqueológicos de civilizações pré-Colombianas, a exemplo dos Andes. Embora essas obras nem sempre sejam as mais adequadas nessas áreas, existe forte *lobby* de grandes grupos privados nacionais e multinacionais da construção civil, da indústria automobilística e do setor energético, que comprometem um desenvolvimento mais sustentável e harmonioso ambientalmente e socialmente em detrimento das necessidades de reprodução ampliada do capital (Allegretti, 2006; Smeraldi, 2006).

Muito próxima a essa posição está a tese de Harvey (2004), que colocaria os projetos da IIRSA em um quadro funcionalista para a recuperação do interesse na América do Sul na nova fase do imperialismo, e está embasada 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 espoliação.

Partindo-se de uma visão também imperial e próxima à Harvey, Portillo (2004) argumenta que os avanços da IIRSA são fortemente influenciados pelos EUA por meio dos processos de negociações diplomáticas e por meio de instituições financeiras 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: 164-04).

Ampliando 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 por meio do mapa dos principais projetos componentes do IIRSA, que é o caráter extrovertido 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 intercontinental, priorizando a economia internacional em detrimento de uma integração centrada no mercado interno.

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.

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.

V. Referências Bibliográficas

- ALLEGRETTI, M. “Do avança Brasil ao PPA de Lula: O que mudou do ponto de vista ambiental na agenda de desenvolvimento na Amazônia”. *Ciência & Ambiente*, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.
- AMAYO ZEVALLOS, E. “Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes: Interesses envolvidos na construção de uma estrada, especialmente dos Estados Unidos e Japão”. *Estudos Avançados*, n. 17. São Paulo: USP, 1993.
- BUTZKE, L.; THEIS, I. M. “Planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina: Caminhos e descaminhos”. *Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Belém: Anpur, 2007.
- HARVEY, D. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal, 2004.
- IADB – Inter-American Development Bank. *Building a New Continent: A Regional Approach to Strengthening South American Infrastructure*. Washington: IADB, 2006.
- IIRSA – Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. *Planificación Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos*. Washington: IADB/IIRSA, 2004. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.

IIRSA – Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. *Construyendo una visión estratégica para la integración física regional*. Washington: IADB/IIRSA, 2004. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.

LÉNIN, V. I. *O Imperialismo, Fase superior do Capitalismo*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MORENO, L. A. Pronunciamento. XLVII Assembleia de governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Belo Horizonte, 03 de Abril de 2006. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>, 2006.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Visão Estratégica Sul-Americana*. Brasília: IIRSA/MP, 2006. Disponível em <www.planejamento.gov.br>, 2007.

PORTILLO, L. “El Eje de Desarrollo Occidental obedece a los intereses del A.L.C.A”. *Soberanía.info*, 2004. Disponível em: <<http://www.soberania.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.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “Mercosul, Comunidade Andina e o Regionalismo sob Integração Física: Controvérsias da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul. In: XI Encontro de Geógrafos de América Latina”. *Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Bogotá: UNAL, 2007.

AMERALDI, R. “PPA 2004-2007 e Obras de Infra-Estrutura na Amazônia”. *Ciência & Ambiente*, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.

SOJA, E. *Geografias Pós-modernas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

- VITTE, C. C. S. "A Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana: Integração, Soberania e Território na América do Sul". *X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Salvador: Anpur, 2005.
- VITTE, C. C. S. "Integração regional e planejamento territorial: Algumas considerações sobre a IIRSA". *Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Belém: Anpur, 2007.
- WANDERLEY, I. F. *et al.* "Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana e projetos correlacionados na política de conservação no Brasil". *Política Ambiental*, n. 3. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2007.