

PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A AGENDA TRANSREGIONAL EM INFRA-ESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL

Msc. Elói Martins Senhoras
Universidade Estadual de Campinas
eloi@ige.unicamp.br

Prof^a. Dr^a. Claudete de Castro Silva Vitte
Universidade Estadual de Campinas
clavitte@ige.unicamp.br

RESUMO

Inserido nos debates de regionalização transnacional do espaço por meio das negociações dos blocos sub-regionais do Mercosul e da Comunidade Andina, pretende-se neste artigo discutir 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 por meio 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.

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

RESUMO

Inserted in the debates about the transnational regionalization of the space through the negotiations of the subregional blocks of Mercosul and of the Andean Community this article aims to study the conception of the new territorial planning in order to reveal its relationship with the modernization process of *the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)*. Taking as granted the study of the speeches in official documents and the critical debates about the IIRSA planning this paper brings an objective understanding about the physical integration process that has been moving forward in South America through several crossing hubs. Throughout this discussion the article aims to contribute for a better comprehension about the geostrategic content of the South American transnational regionalism and the territorial planning notion contained in the physical integration hubs that are supposed to organize the subcontinental space through infrastructure buildings of logistic, telecom, and energetic networks.

Keywords: IIRSA, infrastructure, physical integration, South America, territorial planning.

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 sistematizadoras da ingerência e da implementação de políticas públicas. A complementaridade entre a ação política e a ação técnica surgiu no século XX, com construção de agenda de planejamento hierarquizado, cuja 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, a partir da experiência socialista e sua disseminação instrumental capitalista por meio do Estado Keynesiano, tem a sua origem marcada pela intervenção do Estado sobre o território nacional no início do século XX.

O planejamento originado após a Revolução Russa, com os planos quinquenais, teve como meta principal instalar a substituição do sistema capitalista de mercado pela intervenção de um Estado Socialista.

Com o *Crash de 1929*, os Estados Unidos e alguns outros países periféricos como o Brasil adotaram o planejamento para saírem da crise. Entretanto, foi somente após a Segunda Guerra Mundial que o planejamento entrou na agenda estatal dos países capitalistas, com o projeto Manhattan e o Plano Marshall em países centrais e por intermédio das agências multilaterais em países periféricos, como a CEPAL que

exerceu forte influência na divulgação e no apoio à consolidação do planejamento: área relevante ao exercício do governo e da administração pública na América Latina.

Desde os anos 1950 as técnicas de planejamento com uma lógica racional-normativa, e fiéis à 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 dos países socialistas e capitalistas coincidiram na ênfase conferida ao desenvolvimento econômico, cujo enfoque era centrado - em diferentes graus - na intervenção do Estado nacional em substituição ao mercado (Butzke e Theis, 2007).

Para resolver problemas de desenvolvimento pautado em processo político organizador que interligava elementos para direcioná-los aos resultados desejados o longo do século XX, os Estados Nacionais tornaram-se permeáveis à lógica do planejamento.

O planejamento realizado pelo Estado resultou em uma série de políticas públicas internas e externas consubstanciadas em formas territoriais pautadas em rede de objetos ou serviços públicos sociais, políticos ou econômicos prestados. Assim, toda política de planejamento em princípio revelava-se como dinamizadora do território, pontualmente ou por meio de redes, e por isso, todo planejamento comportava funções territoriais complementares às funções principais de cada política pública.

Na agenda de planejamento persiste 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 *policymaking* em um processo genuíno de *planejamento territorial*.

A concepção tradicional de planejamento territorial se estruturou entre as décadas de 1920 e 1970, permeada 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, logo marcada por uma funcionalidade nacional à dinâmica de acumulação e por discontinuidades e problemas operacionais técnicos manifestados nacionalmente.

O desenvolvimento de políticas de planejamento ocorreu em um contexto de ampliação das competências administrativas do Estado, com rápida expansão das tecnoburocracias nos períodos em que a ideologia do desenvolvimento planejado forneceu ao poder político um vocabulário suscetível de cimentar a unidade nacional capaz de 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).

Uma *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 na proliferação de novos processos de regionalização transnacional nos anos 1980 e 1990. Pautada em concepção *geopolítica aberta*, provoca impactos na soberania nacional e se centraliza na internacionalização ou abertura de frestas na formação territorial nacional e em detrimento da integração de regiões transnacionais.

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.

Planejamento territorial e integração física na América do Sul

A geoestratégia é toda a dimensão espacial existente nas estratégias políticas e econômicas de diferentes atores no sistema internacional e 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 nesse 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, pautadas, de um lado, em reformas nacionais no papel do Estado e, por outro lado, em 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, engendrado intergovernamentalmente pelos países através de negociações políticas e econômicas balizadas 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 cria um espaço geopolítico funcional à circulação econômica, cujas políticas externas territoriais instrumentalizam a integração do subcontinente, dirimindo *seletivamente* as discontinuidades entre os países e 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 e através de grandes obras de infra-estrutura que se estruturam por *eixos de integração e desenvolvimento* capazes de articular os territórios nacionais e internacionais em função do potencial comercial.

A centralidade da nova concepção de planejamento territorial demonstra que o aprofundamento do *regionalismo sul-americano* e a *integração física* de uma infraestrutura compartilhada e transnacional são questões que hoje se colocam de forma intimamente interligada para uma melhor compreensão dos principais fundamentos, motivações, controvérsias e limitações da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA).

A IIRSA trata-se de um mega plano territorial de integração física centrado nos setores de transporte, energia e telecomunicações e que pretende criar essencialmente grandes canais multimodais de fluxo. O renovado esforço de planejamento em âmbito transregional, por meio da IIRSA, está assentado em uma agenda de integração comercial que se associa às tendências históricas e geográficas de aproximação entre o Mercado Comum Sul-Americano (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Nesse processo de aproximação entre os blocos regionais Sul-Americanos, tornou-se patente a convergência dos discursos oficiais sobre o papel estratégico da construção de uma maior integração física na região com vistas a 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 (setembro de 2000).

A realidade engendrada nas quadros 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 programação de execução entre 2005 e 2010.

Nesse processo de discussões, o papel de coordenador formal da integração sul-americana coube ao BID e, informalmente, o Brasil também tem exercido uma função de liderança em duas frentes. Em um primeiro plano, com o processo de aprofundamento da integração do Mercosul ao incorporar a Venezuela como membro-permanente e, em um segundo plano, com a aproximação junto à Comunidade Andina, por meio do BNDES que têm capitalizado o banco de fomento da CAN, o que resultou na convergência de ambos os planos na conformação de uma agenda de construção física da CASA por meio da IIRSA.

Neste contexto, a verdadeira agenda positiva do Mercosul e da Comunidade Andina passou a ser a integração transnacional das infra-estruturas que, apesar das restrições fiscais e ambientais, trata-se de

uma “réplica” subcontinental do planejamento por eixos nacionais de integração de alguns países, tal como no caso brasileiro do *Avança Brasil*.

Esta iniciativa, discutida desde 2000, incluí no planejamento inicial a construção de quase 350 obras em 12 *eixos de integração e desenvolvimento*, com um horizonte de implementação de 10 anos, abrangendo a construção de rodovias, ferrovias, pontes, portos, hidroelétricas, gasodutos e outras obras (Figura 1), 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.



Fonte: IIRSA (2006). Disponível em <www.iirsa.org>.

Figura 1 - Obras de infra-estrutura da “agenda consensuada” da IIRSA (2005-2010)

A IIRSA foi planejada 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 foram contemplados sete *processos multisetoriais* (Quadro 1), que pretendem realizar ações de integração nos setores estratégicos a apresentarem entraves às relações entre os países, inibindo o comércio em razão da deficiência em infra-estrutura.

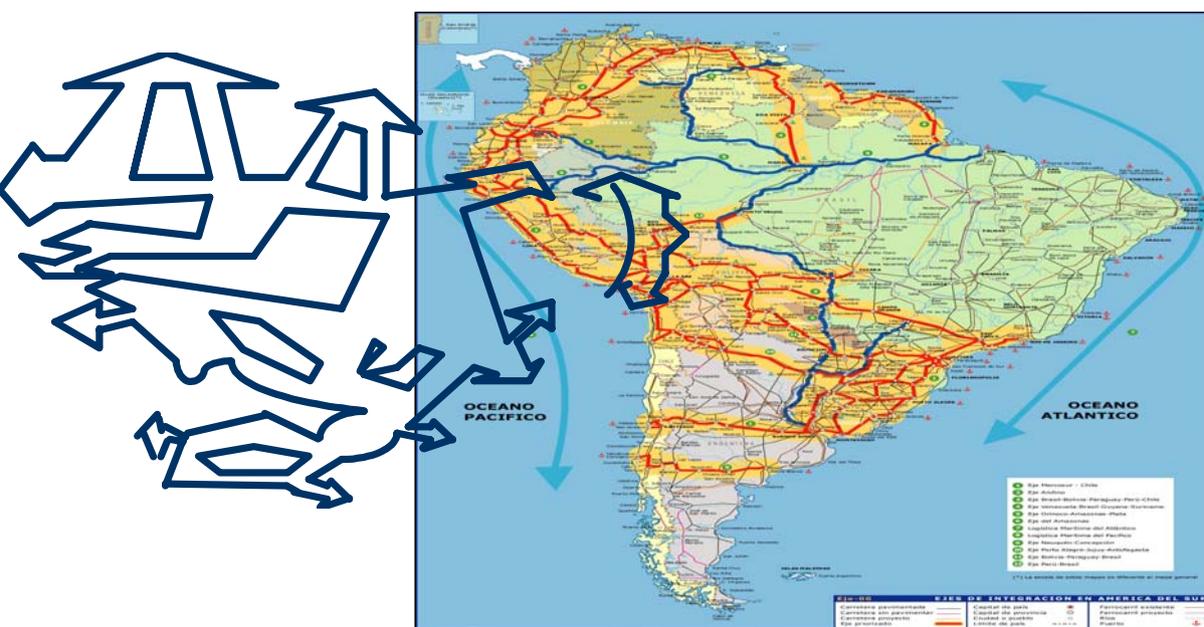
Quadro 1 – Eixos de integração e desenvolvimento e Processos setoriais iniciais

| Eixos de Integração e Desenvolvimento | | Processos Setoriais |
|---------------------------------------|----------------------------------|--|
| Mercosul-Chile | Andino | Mercados energéticos |
| Interoceânico | Multimodal Amazônico | Transporte aéreo |
| Multimodal Orinoco-Amazonas-Prata | Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname | Transporte marítimo |
| | | Transporte multimodal |
| Logística Marítima do Atlântico | Logística Marítima do Pacífico | Tecnologias de Comunicação e Informação |
| Neuquen-Concepción | Perú-Brasil | Temas de Flexibilização de Fronteiras |
| Bolívia-Paraguai-Brasil | Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta | Instrumentos para financiamento de projetos de integração física |

Fonte: IIRSA (2006).

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 voltados à integração física do subcontinente.

A iniciativa já elaborou uma *Carteira de Projetos*, na qual figuram os 348 projetos mais importantes da região e que estão centrados em sete processos setoriais, em apenas dez eixos de integração e desenvolvimento (Figura 2) e em uma *Agenda de Implementação Consensuada* com 31 projetos prioritizados para execução de 2005 a 2010.



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

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

Na carteira de projetos prioritários, os países sul-americanos completaram a etapa de desenho e planejamento 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 sete, 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 Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) se constitui na baliza-mestre de esforços iniciais à construção da União Sul-Americana (UNASUR), 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 frear a expansão da malha física na América do Sul. Uma parte desse diagnóstico é compartilhada 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).

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 UNASUR.

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, com dezessete obras 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, consequência direta da 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 embargos de obras.

Controvérsias do planejamento territorial entre os discursos oficiais e as críticas à Iniciativa para a Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)

A instrumentalização do planejamento estatal está assentada na 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 desse referencial de análise das políticas públicas, observa-se que existe um *déficit democrático* no processo de *formulação* do planejamento 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 fundadas 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 acontecera na Europa a partir da formação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço em meados do século passado, e um marco de concretude 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 e através da integração física entre os países amazônico-andinos e os países platinos e 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.

Por um lado, registra-se a expansão do continente rumo ao Oceano Pacífico epautado na cooperação inter-estatal logística em transportes fluviais e rodoviários para o escoamento de *commodities* agrícolas e minerais para a pan-região Pacífico-Asiática (Leste Asiático e Pacífico Norte-Americano), 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, ora se mostra como um fortalecedor estratégico do bloco regional do Mercosul, ligando redes comerciais e energéticas entre o Atlântico e o Pacífico, 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 e a fim de enfrentar os desafios multilaterais e melhor negociar com os EUA a projeção de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na América do Sul: a partir dos eixos de integração e desenvolvimento na região entre a Amazônia e o Pacífico.

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 e 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 receituário 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 e 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 *fluidez* 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 *integração regional* dos diversos países 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, de história pré-colombiana, de territórios de povos indígenas e tradicionais, enfim, 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 (IIRSA), demonstra a funcionalidade das redes físicas interconectadas internamente e externamente para a construção de um projeto brasileiro de expansão geoeconômica que se inicia pelas escalas *regionais nacionais* e se projeta para o Pacífico e para o Caribe por meio de uma escala *regional transnacional*.

As contribuições tanto dos PPAs como da IIRSA residem na característica de reintroduzirem a intervenção do território na 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 economicista 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, 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.

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 *policymaking* 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.

À 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 ocorrendo consultas nacionais nos demais países sul-americanos, dado explicitador de 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 de forma silenciosa às demandas de aumento dos fluxos comerciais, juntamente a outras iniciativas no Continente Americano, representadas pelos processos de integração física nos EUA (*Patio Trasero*) e México e na América Central (*Plan Puebla Panamá*).

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 sua quase total falta de compromisso 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 Zevallos (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 David Harvey (2004), a qual se poderia inserir os projetos da IIRSA em um quadro funcionalista de reemergência do interesse na América do Sul na nova fase do imperialismo, 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, Lubis Portillo (2004) argumenta que os avanços da IIRSA são fortemente influenciados pelos EUA, tanto através dos processos de negociações diplomáticas como pelas ações das instituições financeiras (como o BID e o Banco Mundial), que centram seus interesses em eixos de construção que 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).

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 no mapa dos principais projetos componentes do IIRSA: 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 interior-litoral, 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 Edward 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 social e a segregação espacial em regiões ou municípios cortados por estas redes, mas pouco relacionados ou beneficiados pelas mesmas.

Bibliografia

ALLEGRETTI, M. Do avanço 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. **Est. Avançados**, 17. São Paulo: 1993.

BUTZKE, L.; THEIS, I. M. Planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina: Caminhos e descaminhos. **Anais do XII Encontro da ANPUR**. 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 Int. de la Infraestructura de Sudamérica. **Construyendo una visión estratégica para la integración física regional**. Washington: IADB/IIRSA, 2004. Disponível <www.iirsa.org>, 2006.

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

MORENO, L. A. Pronunciamento. **XLVII Assembléia de governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Belo Horizonte, 03/04/2006. 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 ALCA. **Soberania.info**, 2004. Disponível em: <<http://www.soberania.info>>.

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 Encuentro de Geógrafos de América Latina”. **Anales del XI EGAL**. Bogotá: UNAL, 2007.

SMERALDI, 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. Silva. 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 ANPUR**. Belém: Anpur, 2007.

WANDERLEY, I. F *et al.* Implicações da Iniciativa de Integ. da Infra-estrutura Regional Sul-americana e projetos correlacionados na política de conservação no Brasil. **Política Ambiental**, 3. Belo Horizonte, 2007.

Trabalho enviado em outubro de 2007.

Trabalho aceito em dezembro de 2007.