



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PRODUTIVA E ORDENAMENTO TERRITORIAL NA
AMÉRICA DO SUL: GEOECONOMIA E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA COMO
CONDICIONANTES

Claudete de Castro Silva Vitte (Unicamp) - clavitte@ige.unicamp.br

Professora do Program de Pós Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências

Integração da infraestrutura produtiva e ordenamento territorial na América do Sul: Geoeconomia e Política Externa brasileira como condicionantes¹

Resumo: Este trabalho objetiva contribuir na compreensão das transformações que o território sul-americano vem passando, por meio do estudo da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). Procurou-se relacionar sua criação e implementação com o contexto geopolítico e geoeconômico global e regional. O Brasil foi considerado o *hegemon* regional que participa ativamente dos processos de integração, em especial na integração da infraestrutura produtiva, visando fortalecer sua economia, ampliar mercados, dar fluidez aos seus produtos de exportação e fortalecer suas empresas, internacionalizando as mais competitivas, como atesta sua Política Externa. O trabalho é uma reflexão de cunho exploratório por meio da análise de livros, artigos acadêmicos, documentos de órgãos estatais, de organizações internacionais e ONGs. Como resultado, espera-se ter contribuído no aprofundamento da discussão sobre a integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sublinhando o papel da Política Externa do Brasil e do contexto geoeconômico, refletindo o processo de integração física também como uma ação de ordenamento territorial.

A globalização e sua geoeconomia: os processos de integração regional supranacional

A globalização cria novas necessidades, no incessante ir e vir das mercadorias. Há uma preocupação crescente em garantir uma cada vez mais rápida e maior mobilidade entre os centros de produção e consumo. Há certa especialização de papéis, que no caso dos países do Sul dá-se por meio da extração de recursos naturais.

Esta dinâmica gerada pela globalização se encontra presente em todos os continentes, manifestando-se em diversos corredores como os industriais, os de matérias-primas, os intraoceânicos e os comerciais, expressando-se fisicamente na construção de novas rodovias, ferrovias, aeroportos, portos, hidrovias para melhorar o trânsito de mercadorias para os mercados consumidores.

Segundo Frédéric Monié, na economia pós-fordista os fluxos econômicos são caracterizados pela diminuição de quantidades de mercadorias transportadas, pelo aumento das distâncias percorridas e pela diferenciação dos produtos em circulação. Novos padrões de produção “permitem conceber, vender, produzir e distribuir os produtos em tempo ágil e em escala global”. São exigências que a cadeia de transporte deve atender em contexto de reconfiguração da geoeconomia² do comércio internacional, tornando a noção de circulação central nesta etapa do capitalismo, que impõe uma reorganização dos sistemas de transportes em seus aspectos infraestruturais, institucionais, gerenciais e operacionais (cf. F. MONIÉ, 2003).

Com a globalização econômica, houve um crescimento da circulação. Esta ampliação da circulação provocou significativas transformações em diversos territórios, sendo alguns deles privilegiados por serem servidos por múltiplas vias, por serem nós de rede ou entroncamento de modais.

Mas as necessidades que a globalização apresenta muitas vezes são mascaradas nos processos de integração que “antes de responder as necessidades internas ou regionais, o fazem com o mercado global e com os interesses dos centros de poder” (G.H. CAMACHO & S. MOLINA, 2005: 308). Assim, os processos de integração vão adquirindo cada vez mais importância, principalmente após os anos 1980, com a NAFTA, a ampliação da União Europeia e com o Mercosul.

O Mercosul (Mercado Comum do Sul) surgiu na década de 1990, em contexto de mudanças estruturais e sob a influência das teorias do chamado *Novo Regionalismo* promovido por organismos multilaterais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), com o objetivo de estimular a abertura dos mercados da América do Sul ao comércio mundial; promover a iniciativa privada e pressionar pela retirada da responsabilidade do Estado sobre a atividade econômica. É, na verdade, um *regionalismo aberto* que concebe a região como um espaço a ser plenamente integrado, sem barreiras comerciais, formando uma economia fundada em atividades exportadoras, o que requer um aparato institucional e uma rede de financiamento de grande dimensão.

Foi no contexto da integração regional que emergiu a iniciativa de integrar a infraestrutura produtiva da América do Sul com a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), importante referência para as reflexões que seguem, pois é a mais avançada tentativa de integração física ou de infraestrutura produtiva no subcontinente.

Na IIRSA foram propostas “inovações” no âmbito do financiamento da infraestrutura³, de forma diferenciada de outros momentos da história dos países do subcontinente e recolocou na agenda de discussão política sul-americana a questão da integração com uma nova “roupagem”, já que não é apenas uma integração de mercados que deveria ser

discutida, mas a integração da infraestrutura produtiva, física/territorial dos países, uma novidade após décadas de tentativas de modelos de desenvolvimento que internalizavam a montagem da infraestrutura produtiva de forma voltada *para dentro*, com ativa participação e financiamento estatal e, praticamente, sem a cooperação entre os países.

A integração regional na América do Sul nos anos 1990: o território como plataforma logística

A integração regional na América do Sul deve ser compreendida a partir da ação estatal no desenvolvimento econômico e social. As políticas de desenvolvimento nos países da América do Sul a partir do final dos anos 1940 inspiraram-se no chamado desenvolvimentismo keynesiano, vertente na qual o Estado e o planejamento têm um papel primordial na promoção do desenvolvimento social e econômico e nas relações internacionais, que foi impulsionado pela Grande Depressão de 1929 e pela 2ª. Guerra Mundial (cf. S.GRIFFITH-JONES & O. SUNKEL, 1990).

Os diversos países do subcontinente foram fortemente influenciados pelas reflexões e propostas feitas pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL), liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch, e adotaram de forma generalizada, estratégias de desenvolvimento denominadas de *crecimento para dentro*, as quais faziam uso de diversos instrumentos tarifários, fiscais, cambiais e creditícios para favorecer a industrialização em um modelo por substituição de importações. A região cresceu entre 1950 e 1970 a uma média anual de 5%, com duplicação generalizada da renda *per capita*. Mas, as centenárias desigualdades sociais existentes não foram superadas e o modelo acumulou importantes desequilíbrios fiscais e de intercâmbio (cf. E. JARQUÍN; K. ECHEBARRÍA & M.M. DÍAZ, 2006).

Nos anos 1970, com o Choque do Petróleo e com a crise dos mercados financeiros nas praças hegemônicas, aquele modelo estatal entrou em crise, em contexto de forte endividamento e uma crescente inflação. As crises capitalistas dos anos 1970 e 1980 assinalaram o esgotamento do padrão de intervenção do Estado, com o colapso do padrão de financiamento estatal em um quadro de crise fiscal. Com a crise do Estado desenhou-se um novo quadro no qual o sujeito da mudança passou a ser a grande empresa com suas estratégias de globalização de produção e de mercados. O papel planejador do Estado entrou em crise. (cf. C.C.SILVA & T.M.M. KEINERT, 1995)

Tomando o caso do Brasil como paradigmático no subcontinente, nos anos 1990, duas dinâmicas específicas incentivaram a elaboração de novas orientações do desenvolvimento no país, após uma década de inércia nesta questão. Primeiramente, o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e o discurso estatal de inserção

competitiva do país na globalização trouxeram à cena a necessidade de adaptar a estrutura de circulação às novas demandas da economia internacional. Um segundo elemento foi o aumento de perspectivas favoráveis pela criação do Mercosul e a ambição brasileira de se posicionar como potência regional na América do Sul. Havia um ambiente de tendências *integracionistas* evidentes para novas articulações produtivas e geopolíticas no subcontinente (cf. F. MONIÉ, 2003).

Segundo Frédéric Monié (2003), aumentaram as demandas de circulação dos fatores de produção em um contexto de economia cada vez mais aberta ao exterior, “mas cuja base infraestrutural de circulação continua caracterizada por uma grande precariedade em todas as modalidades”. A luta contra o chamado *custo Brasil* (conjunto de gargalos de diversas ordens que encarecem os custos de produção das empresas e afetam a competitividade em economias abertas e em reestruturação) foi um evento decisivo para justificar a retomada de grandes investimentos de infraestrutura, com o argumento de desonerar as exportações e retirar obstáculos à inserção do Brasil no cenário mundial.

Junte-se a isto o *novo* ambiente geopolítico regional, diferente do passado, quando se concebia políticas territoriais como instrumento da integração nacional e para conter o expansionismo de países vizinhos e potências regionais rivais. O resultado da etapa anterior foi uma rede de infraestrutura produtiva segregada por países, com descontinuidades e problemas operacionais técnicos (caso da largura diferenciada das bitolas dos trens, por exemplo). Assim, essas rupturas na circulação colocaram-se como um desafio em favor da adequação da infraestrutura visando a escala macrorregional e a intercontinental. Para Frédéric Monié esta abordagem mais reticular do planejamento estimulou a multimodalidade de transporte, após um exaustivo levantamento das potencialidades produtivas e dos gargalos, incorporando a abordagem da mobilização produtiva dos territórios e de macrovetores de circulação (cf. F. MONIÉ, 2003:62-63).

Paulo Roberto de Almeida (2007) analisou a visão estratégica do regionalismo sul-americano a partir do Brasil. O autor aponta que, para a diplomacia brasileira, o objetivo básico da integração sul-americana estimulada nas últimas décadas é a conformação de um imenso espaço integrado nos planos econômico-comercial e físico-logístico. Essas são as bases indispensáveis para “exercícios mais ambiciosos [...] e, até mesmo, em direção de objetivos mais amplos nos terrenos político e diplomático, como a coordenação de posições em matéria de política externa e de segurança estratégica” (P.R. ALMEIDA, 2007:02).

Para o autor acima, uma visão estratégica brasileira exige o avanço decisivo no âmbito da integração física para dar suporte logístico à integração que se deseja promover no campo dos sistemas produtivos e dos intercâmbios financeiros e tecnológicos. A integração física e a econômica dos países sul-americanos representam “grandes empreendimentos econômicos e diplomáticos do ponto de vista do Brasil” (P.R. ALMEIDA,

2007:03), sendo importante implementar e garantir o funcionamento ampliado de uma rede de acordos políticos e econômicos que diminuam as barreiras existentes entre os países (P.R. ALMEIDA, 2007).

Antônio José Cerqueira Antunes apresenta uma interpretação pragmática e otimista sobre o papel do Brasil na integração física sul-americana. Ele acredita que para o Brasil a integração física (ou produtiva) do subcontinente é uma necessidade no campo geopolítico e geoeconômico. Para ele,

a dimensão continental do Brasil se completará pela construção e funcionamento de corredores que lhe deem acesso a diferentes portos do oceano Pacífico. Esses acessos permitem a realização de exportações de produtos nacionais através de portos sul-americanos naquele oceano, aumentando o alcance e a competitividade das mesmas no mercado mundial (A.J.C. ANTUNES, 2007:27).

Ainda segundo o autor acima, a melhoria e a expansão da infraestrutura previstas nos processos de integração da infraestrutura produtiva são de interesse brasileiro porque consolida um novo mercado para as construtoras brasileiras e também para contar com os mercados dos países sul-americanos para seus produtos industriais, energéticos e do agronegócio, com a contrapartida de permitir aos demais países acessarem o significativo mercado brasileiro (cf. A.J.C. ANTUNES, 2007:27-28).

Desta forma, a infraestrutura produtiva ganha importância crescente nos fóruns nacionais e regionais, sendo objeto de intensos debates. Há muitas divergências, mas um consenso: são grandes as assimetrias entre os países do subcontinente e é necessário harmonizar a infraestrutura e ordenar o território para o desenvolvimento dos países da região.

A integração da infraestrutura física na América do Sul deve ser vinculada às práticas de planejamento estatal que, apesar das diferenças nacionais, apresentam algumas similaridades. O caso do Brasil pode ser tomado como emblemático nessa vinculação.

O regime autoritário, instalado após o Golpe Militar de 1964 reforçou a centralização crescente do executivo federal e aumentou a capacidade planejadora estatal ocorrida desde a década de 1930. Nos anos 1980, a crise econômica e política afetaram a capacidade financeira do Estado e acabou por também esvaziar o planejamento e as ações federais tanto na área produtiva quanto na área social.

Com o final do período autoritário, a partir de 1985, assistiu-se ao quase desaparecimento do planejamento governamental, em especial o planejamento territorial, substituído por ações pontuais setoriais. Com a democratização do país, os temas de descentralização do poder político-administrativo, da participação e da sustentabilidade do

desenvolvimento passaram a fazer parte da agenda do debate da relação Estado-sociedade em suas práticas de gestão e de planejamento, esse último em fase crítica.

Na segunda metade dos anos 1990, assistiu-se a uma reabilitação do planejamento, que, conforme sintetizam Hervé Théry e Neli A. de Mello, ficou limitado a aspectos orçamentários e depois, na sequência, incorporou na discussão a necessidade de ordenamento do território, visto como base logística capaz de assegurar as condições de desenvolvimento, como será visto adiante (H. THÉRY e N.A. MELLO, 2005: 284).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1998-2002) o planejamento territorial ancorou-se no conceito de eixos de desenvolvimento, visando direcionar geograficamente os grandes investimentos de infraestrutura, tanto as públicas como as privadas, e no conceito de zoneamento ecológico-econômico (que não será tratado neste trabalho).

Antonio Carlos Robert Moraes acredita que a adoção dos eixos de desenvolvimento acabou por imprimir uma visão excessivamente *circulacionista* do território, dando grande ênfase ao transporte em detrimento de abordagem mais transetorial, mas, de qualquer forma, teve o mérito de ao menos recuperar a discussão sobre a necessidade de uma concepção mais integrada no planejamento da União (cf. A.C.R. MORAES, 2005: 44-45).

Wanderley Messias da Costa, por sua vez, defende que as políticas públicas territoriais, na atualidade, tendem à fragmentação e refletem a crescente especialização e setorização dos planos e programas feitos pelos aparelhos de Estado, planos esses que sucumbem frente às demandas conflitantes na sociedade, em especial entre fluxos internacionais e nacionais, neutralizando a eficácia de macropolíticas de maior envergadura e complexidade.

Há um acelerado processo de especialização das regiões e localidades,

em movimento de diferenciação de largo espectro, cujos vetores, que o impulsionam, são de natureza multidirecional e, em grande medida, relacionados aos usos divergentes, competitivos e conflitivos dos lugares e das suas potencialidades intrínsecas (recursos naturais, posição na rede de fluxos, infraestrutura e outras), bem como às migrações dos capitais produtivos [...]. Como um corolário, estão também relacionados à generalização, em todo o país, de um mosaico de desigualdades socioespaciais e, desta feita, em escalas diversas, isto é, no interior das regiões, dos estados, das metrópoles e dos centros urbanos de todos os portes (W.M. COSTA, 2005: 56).

Segundo o autor acima, são novos desafios que exigem diversificar o foco e as escalas de análise e identificar a forma como os macrovetores se *capilarizam* nos “infindáveis circuitos espaciais, considerando a urbanização e a mudança da base técnica produtiva do país” e do subcontinente (W.M. COSTA, 2005: 56).

Essas considerações são pertinentes na reflexão sobre a integração da infraestrutura na América do Sul, pois, no geral, a arquitetura de integração física do subcontinente não

tem considerado as escalas intranacionais, ignorando as estratégias e dinâmicas econômicas locais e regionais, que são múltiplas. Por sua vez, entre os macrovetores acima assinalados com poder de reconfigurar o território, destaca-se as redes de transportes, agora implantadas segundo critérios logísticos.

De acordo com Bertha Becker, o uso da logística nas estratégias nacionais é uma instrumentalização do espaço, um meio de controle social por parte do Estado que, para assegurar as condições de dominação, produz o seu próprio espaço, implementando uma nova tecnologia espacial baseada no conjunto de ligações, conexões, comunicações, redes e circuitos, produzindo uma malha de duplo controle: *técnico e político*, que impõe uma ordem espacial, vinculada, segundo a autora, “a uma prática e a uma concepção de espaço logístico, de interesses gerais, estratégicos, contraditórios à prática de espaço local, de interesses privados e objetivos particulares dos agentes de produção do espaço” (B. BECKER, 2007: 115). Mas as grandes corporações também ordenam o território segundo os seus interesses. Ainda, segundo B. Becker,

localizações e interações definem o campo de atuação de uma corporação, isto é, lugares e regiões privilegiadas, condições adequadas de transporte, comunicação e energia. Ela [a corporação] realiza verdadeiro ordenamento territorial, em rede densa e ramificada, envolvendo inúmeras localizações em áreas e em pontos, e fluxos variados e multidirecionados que articulam suas atividades e as dela com outros grupos. Tal ordenamento complexo constitui um sistema logístico (B. BECKER, 2007:114).

O fato é que na atualidade, no contexto interno aos países, há a necessidade de especializações funcionais dos modais em rotas ou corredores, sendo que a utilização de transporte multimodal agrega valor às cadeias produtivas. Para tanto, ordenado pelo Estado ou pelas corporações, é fundamental focar a espacialização das atividades produtivas, tomando-se a rede de cidades como referência (cf. J. BARAT, 2007).

Considerando um ordenamento territorial eficaz, Clélio Campolina Diniz (2006) defende que uma integração físico-territorial deve se basear na rede de cidades e na infraestrutura física, como a rede de transportes, de energia e telecomunicações. Concordamos com o autor acima, quando afirma que são as cidades, com sua capacidade de centralização, que articulam e comandam o espaço. Sua combinação com a rede de transportes se constitui na base e elemento decisivo para o desenvolvimento regional e para o ordenamento territorial⁴. As cidades e suas redes, como centros de produção, distribuição e consumo, comandam o território, estando por sua vez, articuladas por meio da infraestrutura que viabiliza a conectividade. Propor regionalizações e ordenamento territorial que ignoram essa realidade *desumaniza* a proposta, pois a sociedade se torna invisível no processo.

O ordenamento territorial se efetiva em um espaço geográfico com determinada configuração natural (estruturas geológicas, redes hidrográficas, tipos de solo, formações vegetais) e com uma disposição de assentamentos humanos, com as redes de cidades conectadas pelas redes de comunicações e transportes. Não são apenas os elementos naturais que são estruturantes do ordenamento territorial, como é predominantemente considerado pela IIRSA, mas também os assentamentos urbanos, representados pelas atividades econômicas e principalmente pelas aglomerações urbanas dispersas pelo território.

Assim, a lógica de ordenamento territorial que vem predominando na integração regional da infraestrutura física na América do Sul, no caso da IIRSA, tem outros pressupostos, dentre os quais a principal marca é regionalizar a América do Sul segundo a concepção de eixos de integração e desenvolvimento⁵.

Falando pela IIRSA, Ariel Pares⁶ explica que a integração física do subcontinente é tarefa complexa, pois há barreiras naturais e particularidades socioeconômicas da ocupação, o que resultou em uma hiper-ocupação das costas atlântica e pacífica, com um vazio demográfico no meio do subcontinente, acrescido de um padrão muito desigual das condições socioeconômicas e territoriais. Justamente este contexto reforçou o sentimento pela busca de uma integração mais equilibrada espacialmente e “ancorada na construção estratégica de um destino comum e na solidariedade entre os povos da região” (A. PARES, 2006, não paginado).

O ex-coordenador da IIRSA no Brasil apresenta sua interpretação os eixos de integração e desenvolvimento (EIDs) como um dos princípios orientadores da IIRSA. Ele afirma que

o uso do conceito de Eixo de Integração e Desenvolvimento, [de] grandes espaços, [é] objeto de um planejamento capaz de viabilizar o desenvolvimento destes e de permitir uma articulação geoeconômica do subcontinente. Não se podem confundir Eixos com corredores de transporte, malgrado a analogia que suscita o termo. A denominação desses espaços de Eixo atende exclusivamente à necessidade de valorizar, no planejamento, os fluxos entre os territórios. Fluxos de toda natureza: mercadorias, serviços, pessoas, capitais, etc. Os modelos de desenvolvimento, no passado, privilegiaram o que os geógrafos denominam de fixos, ou ativos, em economia, numa visão autarquizante do crescimento. Se foi possível pensar desse modo, devido ao incremento limitado das conexões entre economias, num mundo cada vez menor pela aceleração justamente das conectividades, os fluxos e a logística em sentido amplo ganham uma predominância inimaginável num passado recente. O que se enfatiza é o fato contemporâneo de que o destino e a prosperidade de qualquer região dependem crescentemente de espaços geográficos mais distantes, aproximados por redes logísticas, de energia, comunicações, transportes. Há, sim, uma sobredeterminação progressiva dos fluxos sobre os fixos, num modelo de desenvolvimento, ainda que os ativos naturais e os artificiais, constituídos pela sociedade, não sejam menos importantes. [...] Não se estão construindo corredores e, sim, espaços de desenvolvimento integral das regiões alvo dos investimentos em infraestrutura. A delimitação e caracterização desses espaços para definir as demandas por

infraestruturas levaram em conta o conceito de espaço como unidades de negócios, isto é capazes de atrair novos negócios... (cf. A. PARES, 2006, não paginado).

No entanto, tanto nos “vazios demográficos” como no burburinho dos aglomerados urbanos há outros atores que reagem a esse ordenamento territorial. Omar Arach (2008) explica que nos últimos anos tem havido um significativo número de mobilizações e protestos em relação à realização de grandes obras de infraestrutura, que são promovidas como grandes projetos de desenvolvimento e estruturantes do ordenamento territorial. Essas mobilizações contam com o marcante protagonismo das organizações ambientalistas que se articulam de diversos modos com os grupos sociais ameaçados.

Por outro lado, muitas vezes, as áreas que vão receber a obra de infraestrutura produtiva são áreas isoladas, mal servidas por equipamentos sociais, com poucas oportunidades de trabalho, com carências diversas. Por isso, também é recorrente grupos locais serem receptivos aos discursos do desenvolvimento, com parcelas de populações expressando seu *desejo de desenvolvimento*. O autor observa que há um paradoxo, pois aquilo que a população deseja também representa um risco muito provável de desaparecimento do mundo onde vive (O. ARACH, 2008: 123-124), de forma que o ordenamento territorial implementado pela IIRSA não é isento de significativos conflitos.

IIRSA, um infante defunto: seu ocaso e a ascensão do Cosiplan/ Unasul

Segundo Vince McElhinny (2008) desde que a IIRSA surgiu em 2000 muitas mudanças ocorreram. Se, naquele ano seminal, foram os governos neoliberais dos doze países sul-americanos que criaram a organização em contexto de forte endividamento dos países envolvidos e em uma tentativa de responder à pressão pela criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), tem-se, uma década depois, cerca de metade dos governos desses mesmos países com discursos mais à esquerda ou críticos ao neoliberalismo.

Concomitantemente, houve uma melhoria nos indicadores econômicos e sociais na região e novos agentes financeiros (como o BNDES) ganharam relevância. O debate sobre a integração se aprofundou e a Unasul (União de Nações Sul-Americanas) foi instituída como um fórum intergovernamental mais amplo e adequado para a condução dos debates políticos da integração.

O autor acima faz uma minuciosa reflexão sobre o relatório *Evaluación de la acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, elaborado pela Oficina de Evaluación y Supervisión para o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) em 2008 que avaliou o desempenho e os resultados

da IIRSA, bem como avaliou a supervisão do banco após quase uma década da criação da Iniciativa. As conclusões do relatório foram extremamente críticas ao papel da IIRSA na integração.

Entre as críticas mais pronunciadas destacam-se: a falta clareza da participação do BID na IIRSA; falta de instrumentos para a prática de avaliação e de planejamento, como a inexistência de bancos de dados; o BID não foi integrado à Iniciativa em seu processo decisório; não foi possível dizer quais foram os projetos da IIRSA que obtiveram maior integração; a IIRSA teve desempenho considerado fraco na maioria dos indicadores considerados relevantes; a IIRSA não conseguiu incorporar devidamente a participação da sociedade nas suas decisões; não houve contribuição da IIRSA para aumentar a competitividade regional; houve mudanças de prioridades políticas no subcontinente. Assim, por esses motivos a Iniciativa perdeu relevância (cf. V.McELHINNY, 2008; BID-OVE, 2008).

A proposta do relatório era que o BID deixasse de participar da Iniciativa em 2010, já que a IIRSA não vinha tendo um papel de destaque na agenda de integração em construção na América do Sul. O que estava posto em xeque era a relevância da IIRSA no contexto de prioridades políticas em mudança no subcontinente, até porque, segundo o autor, as origens neoliberais da Iniciativa não coadunavam com o momento político da América do Sul (cf. V.McELHINNY, 2008).

Mediante as diversas críticas que a IIRSA recebeu ao longo de sua curta história, enunciadas por movimentos sociais, ONGs, acadêmicos e por um de seus financiadores, o BID, os defensores de uma [outra] integração da infraestrutura produtiva esperam que com a institucionalização da Unasul (União de Nações Sul-americanas) e do Banco do Sul haja uma mudança e uma renovação na arquitetura financeira regional. (V.McELHINNY, 2008: 75).

A emergência da Unasul e do Cosiplan: continuidade de visão e ênfase no financiamento da infraestrutura produtiva

A Unasul é uma organização internacional que ambiciona constituir um âmbito de integração política que abarca energia, infraestrutura, segurança e cidadania e prega a participação popular. Ela nasce com envergadura para propor e pensar políticas públicas e reformas estruturais sob o prisma regional.

Assim, em sua estrutura institucional, além dos órgãos centrais responsáveis pela orientação política da organização e a supervisão do processo de integração, há os Conselhos Ministeriais Setoriais, tais como o Conselho Energético, o de Saúde, o de Defesa, de Desenvolvimento Social, de Problema Mundial das Drogas, de Educação e o

Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), que interessa diretamente a essa reflexão.

Entre os objetivos da Unasul ressaltem-se o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região; a integração energética, o intercâmbio em matéria de defesa, entre outros (cf. MRE. Balanço de Política Externa, 2003-2010, 2010).

Mas, há analistas que não se mostram otimistas com a Unasul, por entenderem que ela se justapõe aos processos de integração regional pré-existentes, inclusive esvaziando fóruns, como o Mercosul e a CAN (Comunidade Andina de Nações) (cf. D. VENTURA e C. BARALDI, 2008).

O Estado brasileiro, por meio de sua diplomacia e *staff* governamental, é um entusiasta a respeito da Unasul e foi um ativo participante da IIRSA. Segundo o *Balanço de Política Externa 2003-2010*, elaborado pelo Ministério de Relações Exteriores, “o advento da Unasul serviu de catalizador para o reenfoque [*sic*] da IIRSA pelos países membros” (sem paginação). Percebeu-se a necessidade de buscar alternativas em nível político e não apenas técnico para uma questão crucial: a do financiamento da infraestrutura.

Por isso, foi criado o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (Cosiplan), em agosto de 2009, visando conferir um adequado suporte político e estratégico às atividades desenvolvidas na área de integração da Infraestrutura física ou produtiva em nível regional (cf. MRE. Balanço de Política Externa, 2010).

Desta forma, a IIRSA passou a compor a estrutura do Cosiplan como fórum técnico para temas relacionados com o planejamento e a integração física, ou seja, o Cosiplan assumirá as funções do Comitê de Direção Executiva da IIRSA. Permanece a intenção de promover a integração da infraestrutura física regional que sirva tanto para fomentar o desenvolvimento das diferentes regiões do subcontinente como promover a integração de cadeias produtivas regionais, salvaguardando o acervo da IIRSA (cf. MRE. Balanço de Política Externa, 2003-2010, 2010), em evidente opção pela continuidade. Os principais objetivos do Cosiplan são:

- Promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para sua integração física, atendendo critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas;
- Aumentar as capacidades e potencialidades da população local e regional através do desenvolvimento da infraestrutura, visando melhorar sua qualidade e esperança de vida;
- Desenhar estratégias regionais de planejamento para o desenvolvimento de infraestrutura;

- Consolidar a Carteira de Projetos para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana;
- Fomentar o uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação, a fim de superar barreiras geográficas e operativas na região;
- Impulsionar a aplicação de metodologias, o desenvolvimento de processos setoriais e ações complementares que viabilizem o desenho, a execução e operação dos projetos de integração física (cf. www.sela.org, 2010).

Quando comparados aos objetivos da IIRSA⁷ o Cosiplan parece apresentar um pequeno avanço, ao apontar certa preocupação territorial e ambiental. Cabe aguardar as ações práticas do Cosiplan para aprofundar a reflexão e confirmar tal consideração.

Política Externa brasileira e integração regional da América do Sul: a dimensão territorial do desenvolvimento e hegemonia

E o Brasil, como a sua Política Externa atual incorpora a questão da integração regional? Antônio Carlos Lessa *et alii* (2009) lembram que o Brasil tem sólida tradição em planejamento, pelo menos desde meados do século XX. Apesar da perda de importância deste instrumento estatal na década de 1980, a Constituição de 1988 (previsto no artigo 165) tentou resgatar a importância do planejamento e implementou os planos plurianuais (PPAs). A partir de 1996, os planos plurianuais se constituíram no principal instrumento organizador da ação governamental, apresentando os principais objetivos e delineamentos estratégicos para cada quadriênio. Os autores acima fazem uma competente revisão das principais diretrizes planejadas e executadas nos PPAs desde 1996, sendo que resgataremos sucintamente a análise do PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011, que correspondem a parte significativa das duas gestões do governo Lula da Silva (2003-2010) para as questões da integração regional sul-americana.

O importante a destacar na análise é a relação entre os planos de governo e as relações exteriores, de forma que a política externa seja vista como um dos meios a ser articulado para o alcance dos principais objetivos nacionais, cumprindo um papel de mobilização de recursos externos, considerados como essenciais para o desenvolvimento nacional. Os planos (os PPAs), portanto, têm impactos sobre as linhas de ação adotadas em cada período (cf. A.C. LESSA; L.F. COUTO & R.S. FARIAS, 2009).

No PPA 2004-2007 já ficava demonstrado uma preocupação em diminuir a vulnerabilidade externa do país e em direcionar esforços para o aumento das exportações brasileiras mediante a conquista de novos mercados e uma maior presença de produtos

brasileiros em mercados já consolidados. Para aumentar a competitividade, eram propostos investimentos em infraestrutura.

A Política Externa se delineava com uma crítica a forma de relacionamento do Brasil com seus vizinhos sul-americanos, considerada tímida. Por isso havia a defesa de uma articulação regional que buscasse complementaridade. Um aspecto a ser notado na argumentação dos autores é que “a América Latina cada vez mais deixa de fazer sentido enquanto sujeito nas relações internacionais do Brasil”; ela deixa de fazer parte das considerações estratégicas dos atores, com a defesa de maior diálogo no âmbito da América do Sul (cf. A.C. LESSA; L.F. COUTO & R.S. FARIAS, 2009: 97-102).

O PPA 2008-2011, por sua vez, começou a ser moldado a partir do lançamento do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, uma importante agenda de investimentos em infraestrutura. Nele, se insistia na estratégia de crescimento “pela via da ampliação do mercado de consumo de massas”, presente no PPA anterior, com a defesa da efetivação de um ciclo virtuoso; de aumento de produtividade, maiores investimentos e redução das desigualdades sociais.

Para os autores acima, pode-se falar em uma *dimensão territorial do desenvolvimento* do PPA 2008-2011, com valorização de realidades sub-regionais e apoio à integração sul-americana, bem como a defesa de uma inserção competitiva autônoma na economia globalizada para a qual seria necessário dotar o território de melhor infraestrutura para aumentar a velocidade dos fluxos intra/intercontinentais. Os projetos brasileiros de infraestrutura no subcontinente são destacados, tendo como base a IIRSA. Nesse PPA foi feita também a defesa de uma nova geografia comercial, dando relevância a cooperação Sul-Sul (cf. A.C. LESSA; L.F. COUTO & R.S. FARIAS, 2009:103-105).

Essa breve síntese objetiva reafirmar a importância da compreensão das linhas e diretrizes da Política Externa para o planejamento e a ação governamental, o que certamente condiciona o ordenamento territorial. A Política Externa deve ser considerada como “uma componente de uma estratégia política mais ampla, na qual vários elementos se complementam em busca de objetivos maiores”. (cf. A.C. LESSA; L.F. COUTO & R.S. FARIAS, 2009:106)

As pretensões dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 podem ser vinculadas a ações setoriais que corroboram uma maior ambição geopolítica e um papel mais ativo do Estado brasileiro na integração regional sul-americana. Assim, a gestão Lula da Silva enunciou na *Política de investimento produtivo: investir para sustentar o crescimento*, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de 2008 cinco objetivos estratégicos em consonância com os PPAs e que exigem vultosos investimentos e, note-se, com fortes impactos no território:

- 1- *liderança mundial*: manter ou posicionar o sistema produtivo ou empresas brasileiras entre os cinco maiores *players* mundiais;
- 2- *conquista de mercados*: manter ou posicionar o sistema produtivo brasileiro entre os cinco maiores exportadores mundiais;
- 3- *focalização*: construir competitividade em áreas estratégicas;
- 4- *diferenciação*: posicionar as marcas brasileiras entre as cinco principais em seus respectivos mercados;
- 5- *ampliação do acesso*: ampliar o acesso da população a serviços básicos para a qualidade de vida (cf. MDIC, 2008).

Observe-se que os objetivos acima listados apresentam nítido viés economicista e mercadológico, ainda que se compreenda a importância do incremento econômico para a ampliação do bem-estar social e o fato dos objetivos acima serem enunciados em uma política nacional de investimento produtivo para empresas brasileiras. No entanto, são justamente essas enunciações setoriais que compõem parcelas das diretrizes de desenvolvimento nacional que impactam o território e, portanto, a sociedade.

Ressalte-se que segundo o documento acima são previstos programas para consolidar e expandir a liderança de empresas brasileiras em diversas áreas, entre as quais: petróleo, gás e petroquímica, bioetanol, mineração, papel e celulose, carnes, siderurgia, grande parte delas com forte impacto físico-territorial e ambiental, pois são cadeias produtivas intensivas em recursos naturais e do agronegócio, cujo mercado externo, principalmente na bacia do Pacífico, é o principal destino.

Assim, essa opção estratégica do governo brasileiro impulsiona sua atuação na integração física da América do Sul, tanto para ampliar mercados como para melhor escoar mercadorias, complementada, no plano interno, com o PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) e capitaneada pelos financiamentos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

O BNDES é hoje o maior banco de desenvolvimento da América Latina e um dos maiores do mundo, sendo que nos últimos anos tem se esforçado para multiplicar linhas de crédito à exportação de bens e serviços praticada por empresas brasileiras. Para o banco “o apoio às exportações de serviços é fundamental para a agregação de valor nas transações comerciais brasileiras e para melhorar o saldo de serviços”, sendo que um ponto de atenção é os serviços de construção, setor que, segundo o BNDES, o país possui “vantagens comparativas” (cf. ICTSD, 2008). As empresas mais beneficiadas pelo apoio do BNDES à exportação de serviços em infraestrutura são aquelas já consolidadas no mercado nacional e dotadas de projeção nacional.

Os grupos econômicos brasileiros mais representativos, no que diz respeito ao grau de internacionalização são: Petrobras, Gerdau, Construtora Norberto Odebrecht, Camargo Correa, Vale (ex-CVRD), Braskem, Marcopolo, Sabó, Aracruz, Klabin, Brazil Foods (Sadia/Perdigão), Embraer, Natura, Votorantim, Usiminas, CSN e Andrade Gutierrez. Como se vê, muitos deles com interesses na ampliação da infraestrutura do subcontinente e no melhor escoamento de seus produtos para exportação nos portos do Atlântico e Pacífico.

As empreiteiras brasileiras têm participado ativamente da implantação da infraestrutura de transporte e energia nos países da América do Sul. São empresas consideradas com capacidade nos planos tecnológico, financeiro e empresarial.

Antônio José Cerqueira Antunes, em visão mais pragmática a respeito desses importantes agentes da integração da infraestrutura produtiva que são as empresas brasileiras, afirma que elas apresentam a vantagem de contar com o apoio do BNDES que lhes dá vantagem para ganhar licitações.

As empresas brasileiras que se internacionalizam possuem flexibilidade para se associarem com empresas locais, por meio da formação de consórcios e venda de serviços de construção mediante a subcontratação das empresas locais que ganham licitações. Para o autor acima, com sua visão otimista, as ações empresariais brasileiras em outros países são de interesse nacional porque contribuem positivamente para o desenvolvimento econômico e para o fortalecimento da posição geopolítica do Brasil (cf. A.J. C. ANTUNES, 2007:13-14).

Considerando a geopolítica como o controle dos territórios visando obter vantagens no jogo internacional, a discussão sobre o papel hegemônico ou imperialista do Brasil no subcontinente se coloca como pertinente, principalmente quando se analisa o discurso de vários críticos ao papel do Brasil nos processos de regionalização das relações internacionais da América do Sul.

Há um discurso crítico que caracteriza a existência de um sub-imperialismo brasileiro devido à sua base econômica de expansão na América do Sul. As ações geoeconômicas engendradas nesse fluxo de impulsos pela ação empresarial e governamental conformariam um sub-imperialismo brasileiro na América do Sul, uma vez que transforma o comércio nesta área de forma *conjuntural*, ao pressionar um aumento do déficit comercial dos demais parceiros com o Brasil, e de forma *estrutural*, ao aprofundar a especialização no interior do território sul-americano com a comercialização de produtos industrializados brasileiros, em detrimento de uma pauta de produtos primários dos demais países (cf. E.M. SENHORAS e C.C.S. VITTE, 2007). Naturalmente, o Estado brasileiro nega qualquer tipo de prática sub-imperialista, mas diversas manifestações contra a evidente hegemonia econômica brasileira são recorrentes.

Considerações finais

Essas considerações visaram compreender a relação entre a integração regional sul-americana e a Política Externa brasileira, ressaltando que a integração da América do Sul é central nas relações exteriores do país. O subcontinente é entendido como área de expansão de empresas brasileiras que buscam internacionalização e o protagonismo econômico do Brasil é nítido no cenário geoeconômico.

Com as mudanças recentes no projeto de integração física da América do Sul, observa-se que a coordenação política se dará no âmbito da Unasul/Cosiplan e por acordos bilaterais. A parte técnica dos projetos ficará ao encargo do Cosiplan que absorve a IIRSA e haverá esforços no delineamento de políticas de financiamento⁸ que se espera ter um tratamento mais bem estruturado, com orientações políticas na definição e priorização de projetos.

Refletindo sobre alguns desafios para um efetivo resultado social positivo da integração da infraestrutura produtiva na América do Sul, se considera fundamental uma abordagem escalar na integração e nas práticas das políticas, bem como a pretensão de efetiva integração social no subcontinente que tem a desigualdade social como uma marca. Ignorar realidades locais e intra-regionais é um equívoco.

É notável nas premissas de ordenamento do território da IIRSA a ausência de ações relativas à urbanização, na não consideração das cidades como pontos estruturadores no ordenamento territorial, ignorando seu poder atrativo, polarizador e sua força concentradora de demandas sociais, de maior necessidade de geração de emprego e renda, em um subcontinente que apresenta trágicos indicadores de pobreza.

Sendo a IIRSA o exemplo efetivo de política regional de integração de infraestrutura física ou produtiva, nela se observa a ausência de vínculos com políticas de desenvolvimento local e regional, já que há uma multiplicidade de realidades e situações, no que tange a problemas e potencialidades de desenvolvimento endógeno, que precisam ser considerados. Assim, uma vinculação da IIRSA (ou de outras iniciativas de integração da infraestrutura produtiva) com outras escalas geográficas deveria ser prevista.

Sob o ponto de vista do território e sua gestão, o planejamento territorial no Brasil e na América do Sul sempre teve um forte vínculo com a formação do capital e com o desenvolvimento da acumulação, geradora de modernização, mas também de desigualdades. Esse planejamento, no passado, tinha um discurso de eliminar os desequilíbrios territoriais, pretensão que não significou a eliminação das desigualdades sociais.

O planejamento territorial capitalista é a base da elaboração das diversas políticas que compreendem ações relativas às atividades econômicas como a industrialização, a composição de sistemas de infraestrutura (energia, transporte e telecomunicações), ao incremento de áreas agrícolas e de uso dos recursos naturais e energéticos. Mas, a

despeito da acumulação que se processa sob o capitalismo, é preciso ter uma dimensão social e, no entanto, o encaminhamento da integração da infraestrutura produtiva no Cosiplan sob os princípios da IIRSA, uma iniciativa de planejamento e integração territorial transnacional que tem viés fortemente mercadológico, deve manter o mesmo padrão de desigualdades sociais.

A avaliação de impactos econômicos e socioambientais também causa preocupação. Isabella F. Wanderley *et alii* argumentam que vem se utilizando de duas medidas ao se avaliar os impactos dos projetos como os da IIRSA, uma para aspectos econômicos e outra para aspectos socioambientais, feitos de forma fragmentária, quando não pontuais e isso tem se mostrado insuficiente e problemático. Os autores sugerem que sejam amplamente divulgados os riscos sociais e ambientais envolvidos nos projetos, juntamente com os benefícios econômicos, para que a sociedade possa participar do debate de forma esclarecida, antecipando tensões e desastres potenciais e que também se faça avaliação integrada e cumulativa dos impactos sociais e ambientais das obras previstas (cf. I.F. WANDERLEY *et alii*, 2007).

Para finalizar, a IIRSA não se propôs ser e não foi um projeto de desenvolvimento, entendido como “um projeto de felicidade coletiva” (nos dizeres de Alain Lipietz) e nem foi ou é um plano de ordenamento territorial. Tem sido de fato, um arremedo deste último. O esperado é que no âmbito da Unasul, essas duas construções coletivas – projeto de desenvolvimento e plano de ordenamento territorial – possam ser concretizadas para efetiva melhoria das condições de vida dos povos sul-americanos.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Maria Rodrigues de. Infraestrutura produtiva: uma sistematização dos métodos, técnicas e modelos para análise de desempenho. *Dissertação de Mestrado*. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (Mestrado em Engenharia da Produção), 2007.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Regionalismo Sul-americano: uma visão estratégica a partir do Brasil*. ICTSD Pontes. V. 03, n. 06, dezembro de 2007. In: <http://www.ictsd.net>. Acesso em 16 de dezembro de 2008.
- ÁLVAREZ, Antonio M. Ávila & MIER, Miguel Ángel Diaz. *La geoeconomía: instrumento de análise de las relaciones económicas internacionales*. Anais da VI Reunión de Economía Mundial. Badajoz, 2004.
- ANTUNES, Antônio José Cerqueira. *Infra-estrutura na América do Sul: Situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. Brasília: CEPAL, LC/BRS/R.186, setembro de 2007.

- BARAT, Josef. Globalização, logística e transporte. In: BARAT, J. (org.). *Logística e transporte no processo de globalização: Oportunidades para o Brasil*. São Paulo: Unesp, 2007.
- BECKER, Bertha. Reflexões sobre a geopolítica e a logística da soja na Amazônia. In: BECKER, Bertha *et alii.* (orgs.). *Dimensões humanas da biosfera-atmosfera na Amazônia*. São Paulo: Edusp, 2007.
- BID-OVE. *Evaluación de la acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*. BID: Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE: Washington, abril, 2008.
- CAMACHO, Gabriel Herbas & MOLINA, Silvia. IIRSA y la integración regional. OSAL (Observatório Social de América Latina). Buenos Aires: Clacso, n. 17, maio-agosto/2005. Disponível em: <http://www.sala.clacso.org.ar>. Acesso em 18 de dezembro de 2006.
- COSTA, Wanderley Messias. Subsídios para uma política nacional de ordenamento territorial. In: Ministério da Integração Nacional (org.). *Para pensar uma política nacional de ordenamento do território*. Brasília: Ministério de Integração Nacional, 2005.
- DINIZ, Clélio Campolina. A busca de um projeto de nação: O papel do território e das políticas regional e urbana. *Revista Economia*, Selecta. Brasília, v. 7, n. 4, dezembro 2006.
- EGLER, Claudio. *Mercosul: um território em construção?* Ciência e Cultura. V. 58, n. 01. In: www.scielo.org., março de 2006.
- GRIFFITH-JONES, Stephany & SUNKEL, Osvaldo. *O fim de uma ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (ICTSD). *O BNDES como ator da integração na região sul-americana*. ICTSD Pontes, v. 04, n. 05, novembro de 2008. In: <http://www.ictsd.net>. Acesso em 16/12/2008.
- JARQUÍN, Edmundo; ECHEBARÍA, Koldo & DÍAZ, Mercedes Mateo. El papel del Estado y la política em el desarrollo de América Latina. In: PAYNE, J. M. ZOVATTO, D & DÍAZ, M.M. *Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID, 2006.
- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas & FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional (on line)*, n. 01, Ano 52. IBRI, 2008.
- McELHINY, Vince. A IIRSA em uma encruzilhada: indicativos de mudança, implicações para a *advocacy*. In: VERDUN, Ricardo *et alii* (orgs.). *Financiamento e megaprojetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc, 2008.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Balanço da Política Externa (2003-2010)*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em 23 de dezembro de 2010.

- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDICE). *Política de investimento produtivo: investir para sustentar o crescimento*, 2008. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em
- MONIÉ, Frédéric. Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro. In: MONIÉ, Frédéric & SILVA, Gerardo. *A mobilização produtiva dos territórios: Instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- MORAES, Antonio C. Robert. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: Ministério da Integração Nacional (org.). *Para pensar uma política nacional de ordenamento do território*. Brasília: M. de Integração Nacional, 2005.
- ORACH, Omar. Articulações ambientalistas em oposição às grandes obras de infraestrutura. In: VERDUN, Ricardo *et alii* (orgs.). *Financiamento e megaprojetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc, 2008.
- PARES, Ariel. Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento. *Revista Bahia Invest*. Salvador: Seplan, v. 04, março de 2006. In: www.seplan.ba.gov.br. Acesso em 03 de novembro de 2008.
- SENHORAS, E. M., VITTE, C. C. S. A agenda do desenvolvimento sob questionamento: liderança, hegemonia ou sub-imperialismo brasileiro na Geografia da Integração Regional da América do Sul? In: XI Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2007, Bogotá DC. *Anais do XI Encuentro de Geógrafos de América Latina: Geopolítica, globalización y cambio ambiental: retos en el desarrollo latinoamericano*. Bogotá: Unal, 2007.
- SILVA, Claudete de Castro & KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Globalização, Estado nacional e instâncias locais de poder na América Latina. *BALAS Proceedings*. Washington: The George Washington University, 1995.
- THÉRY, Hervé & MELLO, Neli A. *Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Edusp, 2005.
- VENTURA, Deisy e BARALDI, Camila. *A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana*. In: ICTSD Pontes, v. 04, n. 03, ago-dez, 2008. In: www.ictds.net. Acesso em 16 de dezembro de 2008.
- WANDERLEY, Isabella Freire *et alii*. Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana e projetos correlacionados na política de conservação no Brasil. *Política Ambiental*. Belo Horizonte: Conservação Internacional, n 03, maio de 2007. In: <http://www.internationalrivers.org>. Acesso em 05/06/2008.

Sites consultados:

- http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/UNASUR_TEMAS_DE_ENERGIA_E_INFRAESTRUCTURA.pdf. Acesso em 20 de dezembro de 2010.
- <http://www.iirsa.org>. Acesso em 25 de maio de 2006.

¹ Neste trabalho, com modificações e acréscimos, foi utilizado parte do relatório final da pesquisa *Infraestrutura produtiva e regulação estatal: os impactos da IIRSA sobre o território brasileiro*, apresentado ao CNPq, edital Ciências Humanas, Sociais Aplicadas, processo n. 400505/2006-1.

² Geoeconomia pode se entendida como a relação do espaço e economia na vida internacional, na qual os Estados jogam um papel essencial. Vincula-se à análise das estratégias de ordem econômica, notadamente comercial, decididas pelos Estados no quadro político, visando proteger suas economias ou partes dela. Sistema de interpretação para entender o mundo presente, considerando o papel de diversos agentes na economia mundial que desenham planos de atuação e políticas econômicas em territórios selecionados. (P. Lorot *apud* A.M.A. ALVAREZ & M.A.D. MIER, 2004). Claudio Egler afirma que: “a geopolítica se fundamenta no controle estratégico dos lugares e a geoeconomia atua preferencialmente sobre a logística das redes” (C. EGLER, 2006:2).

³ Mariana Rodrigues de Almeida afirma que “Hansen (1965) cataloga as infraestruturas em dois grupos: (a) social, quando a infraestrutura é destinada à formação do capital humano, como saúde, parques, educação etc.; e (b) infraestrutura produtiva, cuja característica é orientar as atividades para estimular a produção e renda na sociedade, a exemplo de energia, comunicação, transporte (portos, aeroportos e rodovias), saneamento etc”. (M.R. ALMEIDA, 2007: 2007).

⁴ Antonio Carlos Robert Moraes define ordenamento territorial como: “uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macro-regiões, redes de cidades etc.) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zonas de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares etc.). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia etc.). Interessam a ele as grandes aglomerações populacionais (com suas demandas e impactos) e os fundos territoriais (com suas potencialidades e vulnerabilidades), numa visão de contiguidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual no território” (A.C.R. MORAES, 2005:45). Apesar da definição do autor referir-se a território nacional, neste trabalho amplia-se a noção para a região sul-americana. Cabe observar que no ordenamento territorial ou planejamento territorial da IIRSA é como se as cidades e a rede urbana não tivessem relevância.

⁵ A IIRSA define os EIDs como “franjas multinacionais do território onde se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos de comércio, sobre os quais os investimentos em infraestrutura ajudarão a criar novas oportunidades de desenvolvimento sustentável para seus habitantes” (cf. www.iirsa.org, 2006).

⁶ Ariel Pares foi o secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão e foi coordenador da IIRSA no Brasil até maio de 2007.

⁷ Dentre os objetivos da IIRSA ressaltam-se: Desenhar uma nova infraestrutura, com visão mais integral; Enquadrar os projetos nos moldes de um planejamento estratégico, a partir da identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regionais; Modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais nacionais que regem o uso da infraestrutura; Harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os Estados; Valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; Melhorar a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais nos eixos de integração regional; Incorporar mecanismos de participação e consulta; Desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos e estruturar os esquemas financeiros e adaptá-los à configuração específica de riscos de cada projeto (cf. IIRSA, 2006).

⁸ O financiamento da infraestrutura física na América do Sul conta na atualidade com o BID, CAF, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e com as instituições financeiras brasileiras como o BNDES e o Proex do Banco do Brasil que tiveram importante participação no financiamento de obras de infraestrutura executadas em período recente na América do Sul. Cabe guardar a institucionalização efetiva do Banco do Sul.