

3

A Iniciativa de Integração de Infraestrutura da América do Sul (IIRSA) como uma política de produção do espaço abstrato sul-americano

3.1

Introdução

No contexto de suas independências jurídicas no século XIX os países sul-americanos contavam com escassas infraestruturas físicas mesmo entre vastas parcelas de seus territórios nacionais, quiçá de ligações que conformassem qualquer perspectiva de uma integração física continental. Com raras exceções, como o comércio na Bacia do Prata e do intercâmbio previamente existente no território contíguo das ex-colônias espanholas, o fluxo de bens e de população propriamente sul-americanos eram próximos da nulidade. A navegação no litoral e ao longo dos rios, que concentravam a maior parte dos núcleos urbanos sul-americanos, atenderam historicamente a esses fluxos de baixa intensidade.

A especialização econômica em matérias-primas destinadas ao atendimento do mercado europeu e posteriormente para os Estados Unidos de quem os países sul-americanos recebiam em troca produtos industrializados, investimentos financeiros e influência cultural foi mantida no contexto pós-independência sem que uma estrutura endógena e nacional de relações espaciais se constituísse. Como destaca Quijano, a duradoura colonialidade do poder impediu as elites *criollas* locais durante ao logo do século XIX de desenvolver

“realmente seus interesses sociais na mesma direção que os de seus pares europeus, isto é, transformar capital comercial (benefício igualmente produzido na escravidão, na servidão, ou na reciprocidade) em capital industrial, já que isso implicava libertar índios servos e escravos negros e transformá-los em trabalhadores assalariados. [...] Não havia nenhum interesse social comum, nenhum mercado próprio a defender, o que teria incluído o assalariado, já que nenhum mercado local era de interesse dos dominadores. Não havia, simplesmente, nenhum interesse nacional.”⁵⁴

⁵⁴QUIJANO. Anibal “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”. em A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org.) CLACSO, Buenos Aires. 2005, p.265-266.

A colonialidade destacada pelo intelectual peruano no âmbito dos Estados independentes permanece atual para uma análise do colonialismo interno entre as regiões e as classes sociais do continente. Se temos em vista a pauta exportadora dos diferentes países sul-americanos nos últimos anos no quadro abaixo é perceptível que ainda impera essa lógica de exportação de produtos primários na organização das economias nacionais e em sua relação com os mercados globais⁵⁵

Tabela 1- América do Sul: Exportações por grandes grupos de produtos - 1995, 2000 e 2005 (Participação percentual sobre as exportações totais de cada país).

<i>Grupo</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
Primários ≤ 50%	Brasil - 46,9%	Brasil - 42,0%	Brasil - 47,3%
Primários ≥ 50,1% ≤ 80%	Argentina - 66,1% Colômbia - 65,8% Uruguai - 61,3%	Argentina - 67,6% Bolívia - 72,3% Colômbia - 65,9% Uruguai - 58,5%	Argentina - 69,3% Colômbia - 65,3% Uruguai - 68,5%
Primários ≥ 80,1%	Bolívia - 83,5% Chile - 86,8% Equador - 92,4% Paraguai - 80,7% Peru - 86,5% Venezuela - 85,8%	Chile - 84,0% Equador - 89,9% Paraguai - 80,7% Peru - 83,1% Venezuela - 90,9%	Bolívia - 89,1% Chile - 86,3% Equador - 91,0% Paraguai - 82,9% Peru - 85,3% Venezuela - 90,6%
Manufaturados ≤ 50%	Argentina - 33,9% Bolívia - 16,5% Chile - 13,2% Colômbia - 34,2% Equador - 7,6% Paraguai - 19,3% Peru - 13,5% Uruguai - 38,7% Venezuela - 14,2%	Argentina - 32,4% Bolívia - 27,7% Chile - 16,0% Colômbia - 34,1% Equador - 10,1% Paraguai - 19,3% Peru - 16,9% Uruguai - 41,5% Venezuela - 9,12%	Argentina - 30,7% Bolívia - 10,9% Chile - 13,7% Colômbia - 34,7% Equador - 9,0% Paraguai - 17,1% Peru - 14,7% Uruguai - 31,5% Venezuela - 9,4% p
Manufaturados ≥ 50,1%	Brasil - 53,1%	Brasil - 58,0%	Brasil - 52,7%

Fonte: CEPAL/Anuário Estatístico - 2006

Uma análise de como essa contínua especialização em produtos primários está mediada por uma determinada organização espacial da produção e distintas relações de classe requer um estudo caso a caso. De fato, esse foi em parte o *leitmotiv* da produção intelectual de Prebisch e de boa parte do

⁵⁵ MOREIRA, Heloisa Camargos “O comércio na América do Sul e oportunidades para o Brasil” 2007, CEPAL. Disponível em

desenvolvimentismo latino-americano no sentido de evidenciar a desigualdade dos termos de troca entre os países periféricos e centrais e a postular políticas de substituição de importações. Em alguns desses países, como Venezuela e Equador, por exemplo, o petróleo representa um diferencial histórico importante; em outros caberia identificar que parcela dessas exportações é apropriada pelo Estado e por entes privados nacionais e externos, seu significado em termos de emprego e renda etc. Ainda que todos os países da região tenham logrado manter sua soberania jurídica, suas estruturas produtivas permanecem dependentes do mercado externo para impulsionar uma dinâmica de acumulação capitalista.

O que essa estatística nos evidencia, no entanto, é que o Brasil representa uma relativa exceção no processo histórico de inserção internacional pós-independência, em que elites *criollas*, como as de São Paulo, converteram excedentes financeiros adquiridos com as exportações de produtos primários, em capital industrial. Como destaca Novy para o caso brasileiro,

“o regime de acumulação predominantemente intensiva difundiu-se no Brasil a partir de São Paulo. Com seu desenvolvimento dinâmico por volta da virada do século São Paulo construiu o fundamento para assumir em um mercado nacional em vias de integração a posição-chave. De 1919 a 1970 o Estado de São Paulo logrou aumentar a sua participação na produção da indústria nacional de 32% para 58%. Com isso, o capital industrial de São Paulo determinou a dinâmica da acumulação nacional.”⁵⁶

A concentração industrial nesses núcleos urbanos pelo menos até a década de setenta do século XX foi determinante para a organização do espaço das economias nacionais e demandaram dos Estados investimentos em infraestrutura, estratégias associativas com o o capital internacional, políticas de proteção as indústrias nascentes e crédito a baixo custo, como também políticas de controle do trabalho, de organização do espaço urbano e que viabilizassem uma proletarização pacífica da mão de obra imigrante do campo.

Difícilmente podemos encontrar estatísticas contínuas que analisem o quanto as concentrações espaciais da produção entre as cidades e regiões sul-americanas expressam em um sentido comparado. Ainda que tenhamos em mente

essa limitação, cabe explicitar mais um dado do diferencial entre os diferentes países sul-americanos e da produção industrial brasileira:

Tabela 2- Relação entre o tamanho da indústria no Brasil e de outros países da América do Sul⁵⁷

Quadro II – Número de vezes que a indústria brasileira é maior do que a de outros países da América do Sul (com base no Valor Agregado do último ano disponível no PADI)

	Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Peru	Uruguai
Ind. De Transformação	3,5	73,1	8,3	9,6	13,2	67,0
PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	1,6	35,4	5,0	6,1	11,4	30,5
TEXTEIS	4,1	228,6	22,2	6,5	10,7	108,4
CALÇADOS	7,7	113,4	9,8	21,5	88,5	1255,2
MÓVEIS	4,5	279,0	8,0	43,0	0,9	78,3
PAPEL E CELULOSE	3,6	471,4	5,3	4,4	18,9	86,4
INDÚSTRIA QUÍMICA	3,9	1156,9	11,3	9,8	74,3	170,8
OUTROS QUÍMICOS	2,9	56,3	3,9	6,7	13,7	66,5
REFINARIAS DE PETRÓLEO	4,2	18,8	11,0	12,5	19,2	52,6
FERRO E AÇO	3,0	3117,3	19,3	17,5	34,3	1112,7
METAIS NÃO FERROSOS	6,8	193,3	2,2	36,0	5,6	435,5
MAQUINARIA NÃO ELÉTRICA	12,4	9058,2	25,6	39,4	220,9	603,9
MAQUINARIA ELÉTRICA	16,9	3171,5	110,2	42,6	117,4	171,4
EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE	4,6	6536,1	37,8	12,8	146,5	251,1

Portanto, ao analisarmos a integração de infraestrutura proposta pela IIRSA e os GPIs que busca implementar é preciso ter em mente o processo histórico de dispersão espacial da população e das atividades produtivas em enclaves territoriais com o processo de colonização; a manutenção do modelo primário

⁵⁷PANARIELLO, Marcos “ Análise comparada da evolução das estruturas produtivas dos países da América do Sul” CEPAL Disponível em <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/3/32303/P32303.xml&xsl=/brasil/tpl/p10f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl> Acesso 10/12/2010 . O PADI mencionado no quadro diz respeito ao Programa de Análises da Dinâmica Regional da CEPAL. As estatísticas das últimas páginas, constam em uma série de estudos publicados em 2007 a respeito dos sistemas industriais na América Latina realizados por meio de um convênio do PNUD e da CEPAL com o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), vinculado a presidência da república brasileira e naquele momento coordenado pelo professor da Universidade de Harvard, Mangabeira Unger. A própria existência desse núcleo - na atualidade uma Secretária (SAE) com status de ministério e coordenado por Samuel Pinheiro Guimarães, ex-secretário geral do Itamaraty durante boa parte do mandato do governo Lula (2002-2010)- é representativa do poder relativo da burocracia brasileira para a centralização e coordenação de estratégias frente a capacidade de ação institucional de outros Estados, como a Bolívia e Peru que contemplamos nessa investigação. O Peru, por exemplo, só foi criar um Ministério do Meio Ambiente em 2008.

exportador e comercial pós-independência. Deve-se ter em mente também a concentração e centralização geográfica do capital industrial e financeiro em determinados núcleos urbanos, que conformou o espaço do que compreendemos como da “economia nacional”, em que o Brasil é um caso de destaque.

Como enfatizado no marco teórico, a *doxa* dos interesses nacionais enquanto característica da leitura latino-americana do sistema internacional, fica no meio do caminho nesse exercício, ao criticar uma série de mecanismos de dominação centro-periferia entre os países no sistema internacional, sem problematizar suficientemente as desigualdades regionais e a dominação espacial existentes nas formações nacionais e no âmbito interno da própria integração sul-americana.

Nesse capítulo nos dedicamos a refletir sobre esse processo, expondo em um primeiro momento como o planejamento da IIRSA tem raízes nos planos de integração do Brasil e como ambos foram construídos a partir da atuação de consultores privados internacionais. Em seguida serão apresentados os mecanismos de legitimação e coordenação institucional da IIRSA, para ao fim, se apresentar o planejamento da região- eixo Peru-Brasil-Bolívia da iniciativa, seus agentes e processos constituintes.

3.2

Da construção do consenso nacional para o espaço abstrato regional: os “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” no planejamento territorial brasileiro

Na sessão anterior buscou-se introduzir o debate de como a produção do espaço na América do Sul como periferia do capitalismo mundial foi permeada por necessidades externas a população do continente; como os países independentes juridicamente ainda permanecem dependentes de seus produtos primários e em que medida a concentração industrial em determinadas regiões, em que o sudeste brasileiro se destaca, capturam e dão fundamento as chamadas “economias nacionais”.

Frente a essa complexidade própria do desenvolvimento desigual do capitalismo, a função tanto simbólica quanto prática do planejamento nacional

tem sido a de organizar um espaço homogêneo e abstrato que confira unidade as forças sociais, tanto em termos de classe, quanto em sua dispersão territorial, no sentido de permitir que a acumulação de capital se desenvolva ali sem conflitos ou contradições que abalem sua realização.

Como destaca Nogueira a partir de sua análise de Henry Lefebvre,

“A produção do espaço abstrato é crucial na geografia histórica do capitalismo, bem como no processo de formação do estado territorial soberano, uma vez que torna possível pensar o espaço enquanto algo quantificável, cientificamente mensurável, passível de divisão, homogeneização e fragmentação, e, portanto, dominação. Para Lefebvre, o desenvolvimento do capitalismo, progressivamente, substituiu a noção de “coisas no espaço” pela produção do espaço. **É nesse sentido que se pode entender a globalização como produção de um espaço abstrato em escala mundial na medida em que a realização do valor na economia global se desterritorializa.**”⁵⁸

Em termos objetivos essa contribuição nos permite indagar de forma crítica sobre o processo gradativo de transformação no planejamento dos Estados periféricos ao deslocarem suas funções de facilitação e controle do desenvolvimento capitalista do plano nacional para o plano continental ou regional. No caso dessa pesquisa a coordenação e facilitação de obras de infraestrutura para produção de um espaço abstrato sul-americano está permeada, fundamentalmente, por duas lógicas. A primeira se define pela pressão adaptativa que se coloca igualmente a todos os Estados Nacionais, por forças internas e externas, no sentido de que sem essa coordenação regional o capital encontrará bloqueios para sua circulação e realização, perdendo em competitividade em relação a outras regiões do planeta.

A segunda lógica e não menos importante, já que confere contornos político-estratégicos a essa coordenação, está no processo de transnacionalização da economia brasileira que em termos relativos, é o mais desenvolvido da região. Neste sentido, nos dedicaremos aqui a refletir sobre os mecanismos ideológicos que conferem sentido a uma determinada dinâmica de regionalização, analisando como o planejamento territorial do Brasil passou por transformações e como suas idéias vieram a definir os eixos da IIRSA como uma política de produção de um espaço homogêneo sul-americano.

⁵⁸NOGUEIRA, 2000, p.395.

Os mapas, idéias-força e eixos difundidos na Iniciativa, a partir da influência de consultorias privadas e do planejamento brasileiro se inserem naquilo que Haesbaert qualifica como uma região enquanto instrumento de ação, tratando-se

“de uma noção mais normativa da região não tanto – ou não apenas- preocupada em reconhecer “o que é” efetivamente a região enquanto realidade empírica ou em desdobrá-la e avaliá-la enquanto instrumento analítico, mas em propor ações efetivas, caminhos, “indicar um futuro” ou um devir (delineando novas conexões) das configurações regionais de modo a adequá-las a determinados propósitos político-econômicos.”⁵⁹

Acselrad esclarece nesse âmbito como a idéia de eixos de integração e desenvolvimento veio a se legitimar e se construir no contexto do governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1994. Como destaca o autor, em meio ao processo do impeachment de Fernando Collor de Mello e do governo de Itamar Franco, se gestaram uma série de novos determinantes econômicos e políticos para a estratégia do desenvolvimento territorial brasileiro. Seriam eles

“[e]m primeiro lugar, a implementação do Plano Real e o estabelecimento de uma moeda estável, buscando-se uma estrutura de preços e custos internos compatíveis com o processo de abertura dos mercados e inserção competitiva na economia mundial. Em segundo lugar, a extrema vulnerabilidade dos sistemas de transportes de mercadorias e das infraestruturas frente às novas exigências do comércio internacional. E, em terceiro lugar, **o avanço do processo de integração regional do Cone Sul latino-americano e da constituição do Mercosul em particular estabelecia a necessidade de se redimensionar a problemática dos transportes e dos eixos de articulação territorial desde uma perspectiva mais abrangente que a do espaço nacional.**”⁶⁰

Ao ser superado mais um período de turbulência na história brasileira, o governo Fernando Henrique Cardoso teria assim as condições para implementar projetos de modernização postergados no contexto das disputas sociais na redemocratização e da crise da dívida nos anos oitenta, atualizando as infraestruturas de transporte, energia e telecomunicações, a uma “articulação econômica e territorial dos mercados regionais com os mercados internacionais.”⁶¹

⁵⁹HAESBAERT, 2010, p. 103.

⁶⁰ACSELRAD, Henri. . Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. 10. ed. Rio de Janeiro: Fase, 2001. v. 1. p.102 p. Grifo meu.

⁶¹Ibid. p. 2.

Nesse sentido, foi implementado o programa Brasil em Ação para os anos de 1996 -1999. Como enfatiza Actselrad

“[a]s prioridades dos investimentos em infra-estrutura de transporte do programa Brasil em Ação, com efeito, estavam ligadas ao desenvolvimento de eixos de articulação territorial regionais e nacional. Num país de dimensões continentais como o Brasil, com fronteiras de expansão agrícola ainda abertas e espaços geográficos inexplorados, as estratégias destinadas a consolidar e ampliar as possibilidades de vinculação entre as diferentes regiões, e destas com os mercados externos, foram momentos-chave das novas modalidades econômicas ensaiadas pelo governo para o que ele entendeu ser a inserção competitiva na economia mundial globalizada.”⁶²

Em contraste com o modelo nacional-desenvolvimentista clássico em que boa parte dos investimentos públicos eram realizados a fundo perdido, buscou-se a implementação de sistemas multimodais que articulassem infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações e também conferir uma lógica de sustentabilidade ambiental aos projetos. Outro diferencial estaria na introdução de uma lógica mercantil para avaliar quais seriam os projetos prioritários, no sentido de gerar oportunidades para o investimento privado, agora responsável também pela própria gestão e exploração das infra-estruturas de serviços públicos. A lógica dos investimentos do programa Brasil em Ação tinha como referencial estratégico o estudo de Eliezer Baptista da Silva, - “ *Infra-estrutura para o desenvolvimento Sustentável e Integração da América do Sul*” patrocinado pelo Business Council for Sustainable Development – Latin America (BCSD – LA), e que se definiu como o documento base para ação do governo FHC e posteriormente da própria IIRSA.

O diferencial do “novo paradigma” segundo o ex-presidente da Companhia Vale do Rio do Doce estaria,

[e]m lugar de analisar as necessidades caso a caso atendendo a imperativos puramente econômicos e políticos, descreve-se o potencial de desenvolvimento de forma sistêmica e holística. Isto implica a seleção de formas mais econômicas e eficientes dos sistemas de energia, logística e comunicações – que, por uma afortunada coincidência são também, na maioria dos casos, os menos prejudiciais para o meio ambiente . O resultado final desejado será a promoção da integração regional, assim como um desenvolvimento econômico que seja, além de economicamente sadio, ambiental e socialmente apropriado.⁶³

⁶²Ibid. p. 42.

⁶³ BAPTISTA, 1997, p.10 apud ACSELRAD, p. 44.

De acordo com a leitura de Acsehrad as inovações que pretensamente permeiam o “novo paradigma” estão em um planejamento que tem como referência uma perspectiva geoeconômica e menos geopolítica, significando que a integração regional e o benefício econômico deveriam prevalecer frente ao interesse nacional e a soberania na ocupação dos territórios; um planejamento indicativo e preventivo, e menos normativo e terapêutico como o tradicional, no sentido de conceder margens de manobra para atuação das empresas e populações locais em sua estruturação, e a eco-eficiência dos projetos, para não reiterar erros dos enclaves de desenvolvimento do contexto da ditadura militar.⁶⁴

Contudo o principal diferencial do estudo de Eliezer e que irá marcar posteriormente o planejamento da IIRSA está na tentativa de formular uma concepção mais ampla do que a da idéia de pólos de crescimento. Trata-se do conceito de cinturões ou eixos de desenvolvimento e que esses contemplam um aglomerado de projetos melhor distribuídos territorialmente.

Esses eixos de desenvolvimento se definiriam por uma sinergia entre sistemas de transporte; suprimento de energia e de linhas e redes de telecomunicações: “incluindo instalações associadas como portos, terminais de carga e descarga, instalações de estocagem e manuseio, hidrovias, rodovias e ferrovias.” e também a capacidade de gerenciar e coordenar todas essas instalações.⁶⁵

⁶⁴Ibid. p.45.

⁶⁵Ibid. p.46.

Os Eixos no Programa Brasil em Ação



Mapa 1- Eixos do programa Brasil em Ação (1996-1999).

Na leitura de Acselrad, tanto o programa “Brasil em Ação”, quanto a geoeconomia de Eliezer Batista se fundamentam

“[pela] ótica do mercado mundial, [que] portanto, articula o todo nacional, integrando/desintegrando diferentes porções do território ao mercado mundo. O meio ambiente é submetido à economia – reduzido que é aos propósitos de economizar materiais e espaço. Por outro lado, ao mesmo tempo, o meio ambiente é entendido como tudo o que não vai ser diretamente integrado/articulado. Assim, se no período desenvolvimentista, as populações locais eram ignoradas, apagadas do mapa do desenvolvimento, agora, as populações locais e seus ambientes são vistas como entraves/gargalos para o sistema de transportes.”⁶⁶

O segundo Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do governo Fernando Henrique Cardoso para os anos 2000-2003 – o “Avança Brasil” aprofundou essa visão de planejamento em torno dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. As oportunidades de investimentos foram definidas por um

estudo elaborado, após licitação, pelo consórcio privado Brasileira, em março de 1998.⁶⁷

Os doze eixos do “Brasil em Ação”, expostos no mapa acima, tinham uma natureza ambígua destaca o autor, ora vinculados a uma visão estratificada e hierarquizada do território, focada nas vias de transporte que acompanham a definição dos eixos e seus “projetos âncora”, ora a uma “região de planejamento amorfa”, definida quase que exclusivamente pelas implicações derivadas da obras central, sem uma apreensão mais profunda de outras dimensões sociais, economias e culturais próprias a essas regiões-plano.

O estudo do Consórcio Brasileira não contribuiu efetivamente para mudar esse quadro e a “espacialidade da logística específica dos grandes projetos infra-estruturais prevaleceu sobre a pesada dimensão espacial, efetivamente regional, da pobreza e de outros campos de preocupação das ações governamentais”⁶⁸ O marco inicial do consórcio Brasileira define os eixos como um

“corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, e cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais. Nesse sentido, dois critérios devem ser levados em conta na sua definição e delimitação: a existência de rede multimodal de transporte de carga de alta capacidade, efetiva ou potencial, permitindo a acessibilidade aos diversos pontos situados na área de influência do eixo; e a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas que definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo (nacional ou internacional) e a maximização dos efeitos multiplicadores dentro da sua área de influência”⁶⁹

Acselrad também enfatiza como a razão política é substituída pela racionalidade microeconômica, em que os próprios articuladores ideológicos dos eixos reconhecem que os investimentos dificilmente poderiam configurar um plano de desenvolvimento regional. Ao considerarem o espaço apenas como um espaço dos negócios os eixos servem, fundamentalmente, a legitimação de projetos específicos “sob critérios que não pareçam estar submetidos apenas a

⁶⁶Ibid. p.58.

⁶⁷Segundo CARVALHO, Guilherme em “O protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA” FASE 2004 pg 56 “O Consórcio Brasileira era formado pelas empresas de consultoria Booz Allen e Hamilton do Brasil Consultores, Bechtel International Corporation e Banco ABN Amro e ficaram sob a supervisão de equipes do BNDES e do Ministério do Planejamento” p.56.

⁶⁸ACSELRAD, p. 71.

⁶⁹Ibid. p. 73.

interesses localizados. Daí a menção recorrente ao holismo e a longo prazo, à sinergia e à sustentabilidade.”

Esse ponto é fundamental para se analisar também os projetos da IIRSA, já que seu modelo de modelo de gestão e implementação, a despeito desses adjetivos, é o de projetos unitários. Como destaca Acselrad, a

“figura do funcionário-empresário, responsável por atrair investidores que permitam transformar um portfólio de investimentos-candidatos em projetos, é emblemática desta interpenetração entre o mercado e a política. O negócio determina a ação política, o marketing substitui o debate público, o investidor potencial assume o posto de comando. E este modelo de gestão de portfólio de investimentos expresso em 365 projetos evidenciará assim a preocupação central com a eficiência administrativa, tendo por contrapartida a desconsideração da perspectiva dos atores sociais – não empresariais que poderiam dar legitimidade política aos projetos.”⁷⁰

O autor conclui que nessa busca de resposta pelo estrangulamento do próprio mercado e da aceleração da velocidade de circulação das mercadorias, o Estado abdica de considerar investimentos que levem em conta a heterogeneidade da questão regional. Ou seja, a infraestrutura é reduzida a diminuição da variável custo, sem qualquer propósito redistributivo e o Estado deixa de ser um provedor de recursos públicos para a função de mobilizar, oferecer incentivos e garantias aos investidores privados.

Os eixos de integração e desenvolvimento como um modelo de “sucesso nacional” no planejamento territorial irá basilar o planejamento da integração entre os países como veremos na própria sessão no contexto de criação da IIRSA. Ao gerarem confiança junto ao capital privado e legitimidade pública, vinculando os projetos a uma dinâmica ampla e holística de investimentos coordenados, as estratégias de marketing passam a ser tão importante quanto os projetos, daí a necessidade de analisarmos algumas dessas idéias força e que como elas se constituíram no âmbito da Iniciativa.

⁷⁰Ibid. p. 75.

3.3

Cronologia, idéias centrais e mecanismos de coordenação da IIRSA

A Iniciativa de Integração de Infraestrutura da América do Sul (IIRSA) é reconhecida por seus participantes como um acordo de âmbito informal estabelecido entre doze países sul-americanos centrado no financiamento e realização de megaprojetos de infraestrutura nos setores de energia, transporte e telecomunicações. Ela foi impulsionada em termos simbólicos a partir da primeira reunião realizada entre Presidentes da América do Sul, entre os dias 31 de agosto e 1 de setembro do ano 2000 em Brasília, Brasil.

Nesse contexto se comemorava quinhentos anos do “descobrimento” do Brasil por Portugal. Os presidentes presentes a sua reunião constitutiva eram - Brasil, Fernando Henrique Cardoso, Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer; Chile, Ricardo Lagos; Colômbia, Andrés Pastrana; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luís Angel Macchi; Peru, Alberto Fujimori; Suriname, Rinaldo Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle e Venezuela, Hugo Chávez.⁷¹

O acordo contou desde o princípio com a formatação técnica, estudos e a perspectiva de financiamento por parte de Instituições Financeiras Multilaterais como a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) e, mais indiretamente, do Banco Mundial. Naquele contexto os governos negociavam também o acordo hemisférico de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em que essas instituições cumpriam um papel ativo de estruturação.

Passados dez anos mudanças significativas se gestaram no âmbito dos poderes executivos nacionais com a eleição de governantes identificados com forças sociais à esquerda do espectro político; críticos ao processo de privatização e a abertura dos mercados colocados a partir de acordos de livre comércio e, como um todo, a implementação de um modelo de Estado neoliberal na América Latina, com todas as nuances e contradições desse processo político.

⁷¹Ibid., idem.

Dos presidentes citados acima apenas Hugo Chavez poderia ser qualificado claramente nesse campo até então, em que vieram se somar Evo Morales na Bolívia; Rafael Correa no Equador; Lula no Brasil; Tabarez Vasquez no Uruguai e Fernando Lugo no Paraguai, para ficarmos com os exemplos mais expressivos de câmbio nessa direção.

Se de fato a rejeição a ALCA no debate público da região e governamental foi notória esse não parece ser o caso da IIRSA, cujos eixos, ideias-forças e planificação territorial foram aprofundados em conformidade com os aspectos “técnicos” formatados pelas Instituições Financeiras Multilaterais que também estruturavam a ALCA. Dai a importância de visibilizarmos os mecanismos ideológicos que legitimam a regionalização difundida por essas instituições.

No contexto da reunião de Brasília o governo Brasileiro demandou ao BID que preparasse um estudo de apoio aos presidentes a cerca do estado geral da infraestrutura na América do Sul. A equipe que preparou o estudo foi conformada por técnicos do banco – Robert Devlin, Anneke Jessen, Jaime Sujoy Peter Zull e Juan José Taccone – e contou também, como o próprio documento destaca “con el valioso aporte técnico de la firma consultora Booz, Allen & Hamilton”⁷², a mesma empresa de consultoria que fez parte do consórcio Brasileira e que formulou os eixos de desenvolvimento e integração do planejamento territorial brasileiro no governo FHC.

Os técnicos do banco compreendem esse novo momento da integração nos marcos de um “novo regionalismo” a fim de contrastá-lo as frustrantes iniciativas anteriores do pós-guerra, como a ALADI e do modelo de substituição de importações. Para os autores,

“en esencia el Nuevo Regionalismo de los años noventa formó parte integral de las reformas estructurales de base amplia que han estado en camino en América Latina desde mediados de la década de 1980. Las características centrales de la estrategia actual incluyen una apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa privada y el repliegue del Estado de la actividad económica directa, en favor de su rol en materia de fiscalización, promoción y protección social”⁷³

⁷²Documento BID “Un Nuevo Impulso a Integración de la Infraestructura en América del Sur” 2000 Disponível em: <http://www.iadb.org/document.cfm?id=35317367> Acesso em: 10/10/2010.

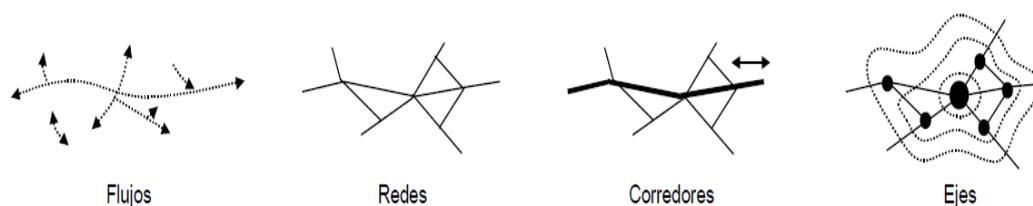
⁷³Ibid. P. 4.

O documento faz ainda uma defesa dos benefícios criados por esse novo regionalismo com o livre comércio; as aberturas unilaterais e multilaterais; os novos fluxos de comércio; exportações e investimento externo; o incremento do comércio interregional e o fato das iniciativas desse contexto serem mais “verossímeis para o setor privado”⁷⁴

Citam também o contexto de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a implementação da ALCA até 2005, como processos relevantes a serem levados em conta no aprofundamento da integração regional. A defesa explícita da implementação da agenda neoliberal na América Latina que fazem as Instituições Financeiras Internacionais como o BID nesse contexto de formulação da iniciativa era parte do discurso hegemônico de então, o que torna o documento ainda mais relevante enquanto antecedente da IIRSA.

No que se refere especificamente a infraestrutura o documento do BID não produz nenhuma novidade em relação ao que já identificamos para o caso brasileiro em seus eixos de desenvolvimento: construir legitimidade e uma dimensão “estratégica” da integração regional, mas que efetivamente se baseia em uma carteira de projetos implementados de forma privada e segmentada. Cabe destacar apenas a forma didática com que os técnicos do banco apresentam a perspectiva dos eixos⁷⁵

Flujos, redes, corredores y ejes



*Inspirado en P.Haggett Locational Analysis Human Geography
Adaptación BID*

Ilustração 1- Fluxos, redes, corredores e eixos.

⁷⁴Ibid. p. 4-11.

Em síntese, o documento do BID lista os princípios básicos para a integração regional de infraestrutura:

- 1- “Visão integral da infraestrutura (física, social, ambiental e informacional)
- 2- Enquadramento dos projetos dentro de uma planificação estratégica, organizada a partir da identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regional no continente sul-americano.
- 3- Reformar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais que regem o uso das infraestruturas nacionais
- 4- Fortalecer as capacidades dos Estados na formulação de políticas, plano e marcos regulatórios
- 5- Harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios institucionais entre os estados
- 6- Valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos
- 7- Procurar que os projetos de integração regional melhorem a qualidade de vida e as oportunidades as populações locais
- 8- Incorporar mecanismos de participação e consenso
- 9- Desenvolver novos mecanismos regionais para a promoção, execução e gestão de projetos de integração física
- 10- Otimizar o uso das fontes de financiamento, desenvolvendo estratégias comuns”⁷⁶

Esses princípios foram incorporados ao Plano de Ação da Iniciativa, aprovado na reunião entre os ministros de Estado de comunicações, transportes e energia da América do Sul, no Uruguai no mês de dezembro de 2000, e que propunham um prazo de dez anos para sua implementação.

De acordo com o plano as orientações gerais da iniciativa seriam coordenadas por um Conselho de Direção Executiva (CDE) composto pelos ministros do planejamento dos doze países e que se reuniriam semestralmente. A secretaria executiva da iniciativa caberia tanto ao BID, como a CAF e a FONPLATA por meio do Comitê de Coordenação Técnica (CCT), que coordenaria os trabalhos cotidianos e dos Grupos Técnicos Executivos (GTE) . A IIRSA teria como sede permanente o centro de pesquisas do BID em Buenos Aires (INTAL).

Seu objetivo seria também promover a implementação da carteira de projetos em uma visão unificada, recomendar intervenções do Estado para mitigação das falhas do mercados, agregar a participação do setor privado, apoiar estudos de viabilidade dos projetos, alimentar a base de dados na internet e promover todo marketing e divulgação da Iniciativa. Em relação aos GTEs esses

⁷⁵Ibid. p. 14.

teriam caráter temporário e seriam divididos de acordo com os diferentes Eixos de Integração e Desenvolvimento, identificados posteriormente em um total de dez eixos e também por grupos próprios para a harmonização dos marcos regulatórios, compondo cada um GTE, em um total de sete.

Os GTEs deveriam se reunir teoricamente a cada três meses, sendo compostos por técnicos dos ministérios dos diferentes países, podendo incorporar também agentes privados nacionais e internacionais quando necessário.



Ilustração 2 - Estrutura de organização da IIRSA.

A IIRSA foi estruturada no sentido de coordenar e conferir legitimidade regional a uma carteira de projetos implementada por GPIs que não necessariamente se relacionam entre si na prática e permitir uma unificação dos marcos regulatórios em diferentes processos setoriais. No entanto, passados dez anos, os sete GTEs de processos setoriais de planificação – de sistemas operativos de transportes marítimos; marítimo e multimodal; de facilitação de tráfego de fronteiras; tecnologias da informação e telecomunicações; marcos normativos de mercados energéticos e instrumentos para o financiamento- não lograram o mesmo êxito do que a planificação da carteira de projetos, como o dos GTEs dos Eixos, expostos no mapa⁷⁷ abaixo:

⁷⁶Ibid. p. 54-56.

⁷⁷Ibid., idem.

Mapa N° 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento



Mapa 2- Os dez eixos de integração e desenvolvimento da IIRSA.

A identificação e diagnóstico de cada eixo e de suas divisões em grupos de projetos por sub-grupos se desenvolveu até o fim de 2004. Nessa ocasião os presidentes da América do Sul se reuniram pela terceira vez, em Cuzco, no Peru em que divulgaram a “Agenda de Implementação Consensuada”, a ser realizada até 2010, momento em que se encerra o mandato do BID na IIRSA. Os mais de 330 projetos identificados inicialmente deram lugar a uma carteira de pouco mais de 31 projetos, quase que integralmente de transportes, chamados “projeto âncora”. Cabe lembrar também que nessa reunião em 2004 foi lançada a Comunidade Sul Americana das Nações(CASA), posteriormente rebatizada como União das Nações Sul- Americanas (UNASUL), conferindo um contorno mais político ao processo de integração, na esteira das eleições de governantes críticos a agenda neoliberal como Lula no Brasil e Kichner na Argentina.

Somente em 2005, na Cumbre de Mar del Plata, é que foi sepultada simbolicamente a ALCA como processo de integração hemisférico. Antes de expormos os projetos da carteira consensuada de projetos 2005-2010 atualizados, cabe aqui uma reflexão de como a eleição desses governos e a conformação de uma

integração política entre os países sul-americanos gerou uma mudança ao menos simbólica na IIRSA, que passou a ser vista como parte do processo mais amplo de integração política entre os países, ainda que não tenha sido contestada em seus princípios. Além disso, com o fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no governo Lula e o incentivo dado pelo banco a internacionalização das empresas brasileiras, especialmente no setor de construção, os projetos da IIRSA passaram a contar com uma outra fonte de financiamento além das Instituições Financeiras Internacionais. Em 2003, por exemplo, o BNDES e a CAF promoveram um seminário conjunto a respeito do cofinanciamento a projetos de integração regional.

Em relação aos projetos especificamente da carteira da IIRSA atualizada até 2009, é possível identificar um total de mais de 500 projetos e investimentos em torno de 74 bilhões de dólares. No entanto, se misturam nesse quantitativo projetos que sequer saíram do papel ou foram estudados a fundo sobre sua viabilidade econômica, outros se encontram em patamares mais avançados etc demonstrando o caráter difuso e ausência de critérios da iniciativa para avaliar seus próprios projetos e o modelo de desenvolvimento que esses implementam. Com isso, se corrobora a análise crítica de Acslrad a respeito da lógica segmentada com que os projetos são de fato realizados e que fundamenta a formulação dos eixos.

Tabela 3- Carteira de Projetos da IIRSA em Dezembro de 2010

Cuadro N° 166 - Aspectos generales de la Cartera IIRSA

EID	N° de Grupos	N° de Proyectos	%	Inversión Estimada ⁽¹⁾ (millones de US\$)	%
Andino	10	65	12,7	7.050,1	9,5
de Capricornio	5	69	13,5	7.945,4	10,7
de la Hidrovía Paraguay-Paraná	5	88	17,2	3.973,8	5,3
del Amazonas	7	57	11,1	5.280,8	7,1
del Escudo Guayanés	4	25	4,9	926,9	1,2
del Sur	2	26	5,1	2.533,0	3,4
Interoceánico Central	5	54	10,5	4.575,7	6,1
MERCOSUR-Chile	6	105	20,5	29.399,0	39,4
Perú-Brasil-Bolivia	3	23	4,5	12.887,6	17,3
TOTAL ⁽²⁾	47	510	100,0	74.542,3	100,0

3.4

Os projetos da IIRSA para o eixo “Peru-Brasil-Bolívia”

Na sessão anterior buscamos apresentar como as idéias -força da IIRSA buscam conferir a projetos de infraestrutura, implementados na prática de forma independente , uma legitimidade holística e estratégica, que no entanto se mostra incapaz de coordenar efetivamente um plano de desenvolvimento e integração das regiões sul-americanas, capaz de gerar benefícios coletivos a todos os cidadãos e regiões.

Essas idéias, como os próprios slogans do site da IIRSA atestam, são capazes de “construir consensos” em torno de um “futuro comum”, em que as contradições, desigualdades, conflitos sociais e a fragmentação territorial próprias a dinâmica da acumulação do capital no espaço geográfico buscam ser apagados. Nesse particular a idéia de “eixos de integração e desenvolvimento” adquire centralidade ao promover como diretriz do planejamento territorial a constituição de extensos espaços homogêneos multinacionais a serem preenchidos pelos projetos.

Os eixos, ao obedecerem a uma lógica geoeconômica de incremento da circulação, colocam em segundo plano as particularidades históricas, sociais, culturais e econômicas dos territórios que atravessam. A formulação de um ponto de vista crítico a constituição desses espaços abstratos para a acumulação do capital perpassa pela constatação inicial de que *o mapa não é o território*. Evidenciar o contexto histórico e social prévio ao planejamento abstrato, as conseqüências práticas de implementação dos projetos nos territórios e as disputas sociais existentes em torno de sua apropriação é fundamental.

Para esses fins nos atemos aqui aos projetos que compõem um dos eixos da IIRSA, o “Brasil-Peru- Bolívia” e em apresentar informações sobre como esses estão sendo formulados e implementados, buscando evidenciar o processo de regionalização que esse engendra, tanto em um nível teórico, quanto prático.

Concederemos uma particular atenção ao processos de resistência no âmbito da Amazônia peruana e boliviana, respectivamente nos Estados de Madre de Dios e Pando, na medida em que os impactos sociais e resistências em torno dos projetos implementados no Brasil, como o do complexo do Rio Madeira, já contam com pesquisas e estudos mais aprofundados no debate público e acadêmico.⁷⁸

No Plano de Ação da IIRSA formulado pelo BID, CAF e FONPLATA em dezembro de 2000 doze eixos propositivos foram apresentados da seguinte forma:⁷⁹

- “1-Eixo Mercosul (São Paulo – Montevideo – Buenos Aires- Valparaiso)
- 2-Eixo Andino (Caracas-Bogotá- Quito- Lima- La Paz)
- 3-Eixo Interoceanico Brasil-Bolivia-Peru-Chile (São Paulo- Campo Grande – Matarani – Arica- Iquique)
- 4-Eixo Venezuela-Brasil-Guyana- Suriname
- 5-Eixo Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata
- 6-Eixo Multimodal do Amazonas (Brasil-Colombia-Ecuador-Peru)
- 7-Eixo Marítimo do Atlântico

⁷⁸Ver nesse sentido GARZON, Luis. Novoa . O licenciamento automático dos grandes projetos de infra-estrutura no Brasil: o caso da usinas no rio Madeira.. Universidade e Sociedade (Brasília), v. 12, p. 12-34, 2008.

⁷⁹Plan de Accion” IIRSA Disponível em : www.iirsa.org/.../Plan%20de%20Acción%20Montevideo%20final.pdf pg. 8. Acesso em: 10/12/2010. Grifo meu.

8-Eixo Marítimo do Pacífico

9-Eixo Neuquén-Concepción

10-Eixo Porto Alegre- Jujuy- Antofagasta

11-Eixo Bolívia-Paraguay-Brasil

12- Eixo Peru-Brasil (Acre- Rondônia)”

Dessa formatação inicial, que viria a conformar os dez eixos propriamente ditos apresentados no capítulo anterior, é importante destacar a lógica que acompanha a atuação das IFIs na planificação territorial. Na compreensão dessas instituições a integração regional estaria voltada para projetos tanto intensivos na dinamização da logística que abrange grandes centros urbanos industriais (1;2;3); quanto extensivos, com a constituição de novas ligações entre bacias hidrográficas associadas à diferentes modalidade de transporte (5;6) e especialmente os corredores horizontais que permitiriam a conexão entre os Oceanos Pacífico e Atlântico (3;11 e 12). Curiosamente o incremento do transporte marítimo (7;8) elencado nessa lista inicial viria a ser ignorado posteriormente dentre os eixos da Iniciativa.

A proposta inicial do eixo Peru-Brasil (Acre-Rondônia) em destaque não envolvia inicialmente a Bolívia. Ainda que tenham sido estabelecidos contatos entre os técnicos dos países, a primeira reunião formal do Grupo Técnico Executivo (GTE) já com o nome de eixo “Peru-Brasil-Bolívia” em 21 de novembro de 2002 na cidade de Manaus não contou com nenhum representante do governo boliviano. Os projetos no território Boliviano desse eixo sequer compunham a carteira de implementação consensual e os projetos âncora estabelecidos para 2005-2010.

Feita essa ressalva e que demonstra o caráter impreciso dos eixos, sujeito a conveniência dos projetos particulares sem promover uma política de planejamento regional digna do termo, é necessário ressaltar que a própria razão de ser de constituição do eixo Brasil-Peru-Bolívia, e que representa no plano simbólico uma das principais obras da IIRSA - está na conexão rodoviária do Estado do Acre aos Portos Peruanos do Pacífico, a chamada “Carretera Interoceânica Sul”. Esse projeto, envolve exclusivamente obras de asfaltamento no território peruano. Ele compõe um dos 31 projetos âncora da carteira

consensuada estabelecida em 2004 no Comitê de Direção Executiva da IIRSA a serem implementados no período de 2005-2010.

O outro projeto âncora do eixo, a construção de uma ponte no Rio Acre ligando as cidades de Assis(Brasil) e Inampari (Peru) é de natureza mais simples e uma obra necessária para a própria conectividade da carreteira interoceânica ao território brasileiro, conectando por rodovia o Atlântico ao Pacífico, já que as estradas brasileiras em direção a Rio Branco e o Oceano Atlântico se encontram asfaltadas.

Como a maioria das obras elencadas na carteira de projetos da IIRSA, tanto a ponte quanto a estrada, não são projetos novos ou lançados a partir de inovações criadas na própria Iniciativa. A conexão entre os dois países nesses termos remonta ao “Congresso Panamericanos de Carreteras” de 1967 e especialmente o “Acordo de Interconexão Vial” entre os dois governos de 1981 que demarcava a ligação especificamente as duas cidades em que a ponte viria a ser construída. A ponte sobre o Rio Acre foi de fato a primeira obra a ser concluída entre os projetos da IIRSA, a um custo total de 12 milhões de dólares e construída mediante convênio firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) brasileiro e o Governo do Estado do Acre, sendo inaugurada com grande simbolismo em 2006 pelos presidentes Alejandro Toledo e Lula da Silva.⁸⁰

A “estrada interoceânica sul” é um projeto antigo de distintas forças sociais e governantes não só por conectar o território brasileiro e peruano, seus mercados consumidores e em última instância os oceanos, mas porque permite a incorporação rodoviária da Amazônia Sul Peruana, em particular o departamento de Madre de Dios, ao espaço nacional peruano e por conferir vias de conexão para regiões historicamente mais consolidadas, como os departamentos de Cuzco e Puno.

⁸⁰Ver <http://mundorama.net/2006/01/21/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de-inauguracao-da-ponte-de-integracao-entre-brasil-e-peru-assis-brasil-ac-21/01/2006/> Acesso em: 10/12/2010.



Mapa 3 - Trechos da Estrada Interoceânica em construção (ligação Acre- Oceano Pacífico).

A obra abarca cinco trechos que totalizam 2600 quilômetros. Os trechos em verde no mapa (Inapari- Ponte Inambari) e roxo (Ponte Inambari-Urcos) estão sendo construídos pelo “Consórcio Conirsa”, liderado pela construtora brasileira Odebrecht e três empresas peruanas. O trecho em amarelo no mapa (Ponte Inambari-Azangaro) está a cargo do consórcio Intersur formado pelas empresas brasileiras Andrade Gutierrez; Queiroz Galvão e Camargo Correa. As concessões em laranja e vermelho são realizadas por empresas peruanas e envolvem fundamentalmente a melhoria de estradas que já foram asfaltadas no passado.⁸¹

⁸¹Em relação ao papel das empresas brasileira remeto a publicação COUTO, Alessandro Biazzini. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infra-estrutura na América do Sul. In: VERDUN, Ricardo et alii (orgs.). Financiamento e magaproyetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc, 2008. Nela destaco, por exemplo, o poder crescente dessas corporações como a “Odebrecht [que] é o maior grupo petroquímico da América ao controlar a empresa Braskem, e prevê investimentos bilionários nos próximos anos em sua subsidiária ETH Bioenergia, voltada para a produção de etanol da cana de açúcar. Já a Camargo Correa tem sua própria fábrica de cimento e controla a Alpargatas Calçados (Havaianas, Rainha, Topper, Timberland e Mizuno), é acionista da Siderúrgica Usiminas, da concessionária de energia do estado de São Paulo CPFL Energia e ainda da Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), controladora da Dutra (RJ-SP) e no Paraná, totalizando 1452 km em concessões rodoviárias. A Andrade Gutierrez não fica atrás: também é acionista da concessionária CCR; da prestadora de serviços de energia Light; controla a empresa de telecomunicações Telemar (que engloba também a Oi celulares) e terá a concessão do aeroporto de Quito, Equador ainda em construção. Expor esses extensos dados é fundamental para que os atores sociais brasileiros tenham dimensão do

Os contratos dos diferentes trechos foram estabelecidos em 2005 e o financiamento das obras cabem ao BNDES e a CAF. Essas instituições já haviam estabelecido um acordo de cooperação em dezembro de 2002 para financiar projetos da IIRSA, em que uma das diretrizes era justamente a de facilitar a importação de bens e serviços de procedência brasileira e a constituição de “*joint ventures*” entre empresas brasileiras e de sócios da CAF.⁸²

Em relação aos custos o orçamento inicial aproximado de 840 milhões de dólares – em que o BNDES contribuiria com a metade desse valor- se mostraram insuficientes e estimativas mais atuais chegam a apontar um custo total de 1,4 bilhões de dólares para obra, cuja previsão de término será no ano de 2011.⁸³ Além dessa obra e da ponte binacional a IIRSA elenca mais 21 projetos em seu eixo “Brasil-Peru-Bolívia” divididos em 3 grupos. Como destacado no capítulo anterior, a metodologia da IIRSA dividiu os mais de 300 projetos identificados inicialmente para os dez eixos em 2004 em 40 grupos ou “subeixos”.

Os projetos já apresentados compõem o grupo 1 apresentado no mapa abaixo em amarelo, “Corredor Porto Velho – Rio Branco Porto Assis – Puerto Maldonado – Cusco/Juliaca Portos do Pacífico” que abrangem ainda outros dois grupos cuja função estratégica segundo as diretrizes da IIRSA é

“[a]brir nuevas posibilidades para el desarrollo socio-economico de la macro-región sur de Perú y los Estados de Acre y Rondônia de Brasil através de su vinculación conjunta, facilitar el acceso de dichos estados brasileños así como de la sierra y amazonía peruana hacia los mercados internacionales, en especial de la Cuenca del Pacífico, impulsando así el proceso de integración regional”⁸⁴

poder econômico dessas empresas transnacionais de base brasileira [...]. Essa configuração altamente concentradora de capital permite a esses grupos pautar políticas públicas e competir internacionalmente a custos mais baixos no que concerne às grandes obras, em que o repasse de recursos públicos é por vezes burocrático e tardio”.

⁸²O protocolo pode ser acessado em :

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimen to/seminario/protocolo_CAF_br.pdf Acesso em: 10/12/2010.

⁸³ http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=319&x=9&idioma=ES Acesso em: 10/12/2010.

⁸⁴ http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09_seccion3_eje_pbb.pdf Acesso em: 10/12/2010.

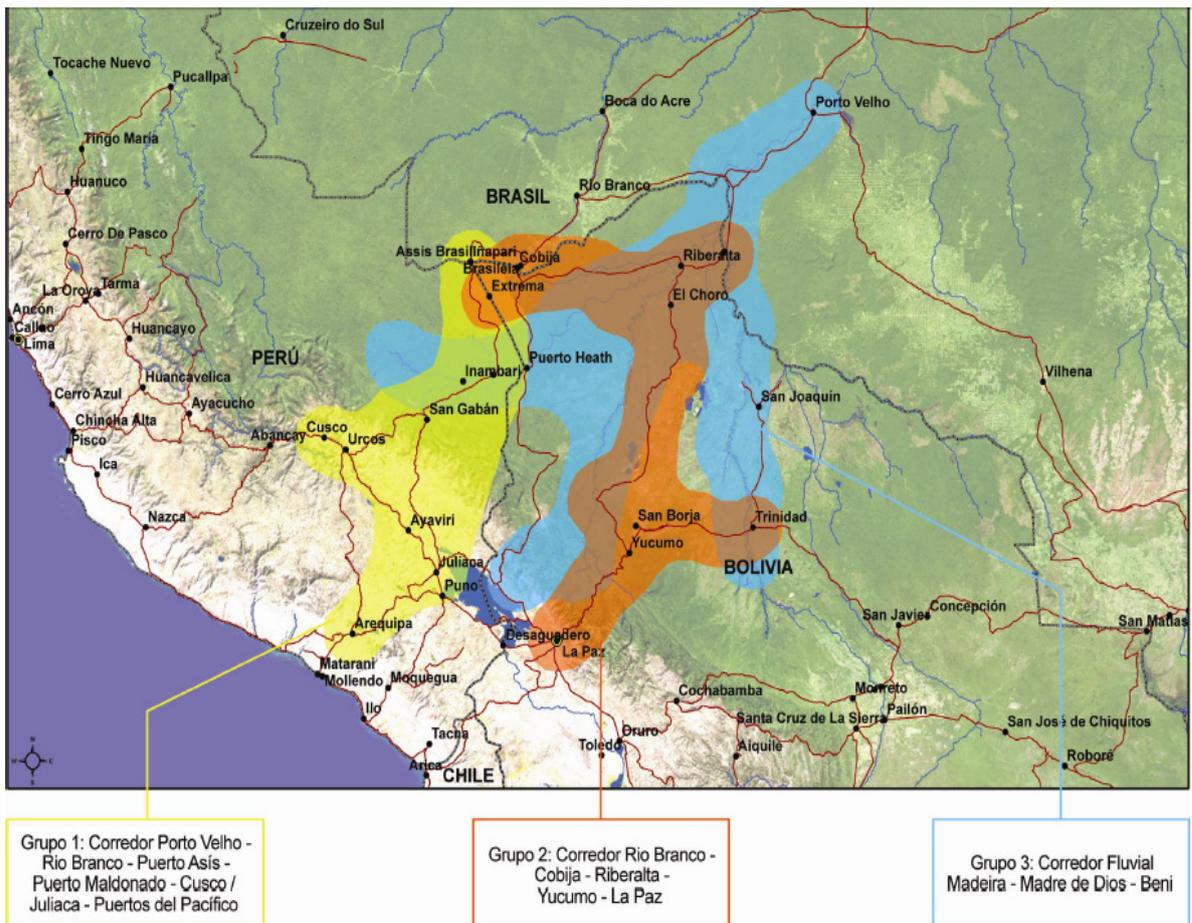


Tabela 4- Projetos do Grupo 1 do eixo Peru-Brasil-Bolívia

Cuadro N° 154 - Eje Perú - Brasil - Bolivia - Grupo 1: Inversiones asociadas

Eje Perú - Brasil - Bolivia: Grupo 1	Inversión Estimada (millones de US\$)
Pavimentación Iñapari - Puerto Maldonado - Inambari, Inambari - Juliaca / Inambari - Cusco	1.392,6
Paso de Frontera y construcción del CEBAF (Perú - Brasil)	0,0
Puente sobre el Río Acre	12,0
Mejoramiento del Aeropuerto de Puerto Maldonado	36,9
Línea de transmisión Puerto Maldonado - frontera Brasil	0,0
Línea de transmisión San Gabán - Puerto Maldonado	0,0
Mejoramiento del Aeropuerto de Juliaca	34,8
Mejoramiento del Aeropuerto de Arequipa	50,3
TOTAL	1.526,6

No âmbito do grupo 1 foram incluídos projetos de melhoria de três aeroportos peruanos (Juliaca; Arequipa e Porto Maldonado) sem esclarecimentos de que forma eles contribuiriam objetivamente para a integração regional. Os “Pasos de Frontera” também listados na iniciativa nada mais são do que postos de alfandega. Nesse caso foi concluído o do lado brasileiro, mas não o do peruano. Um dos processos setoriais da IIRSA é dedicado exclusivamente a planificação desses postos e eles estão presentes em todos os eixos..

Os próprios planejadores dos governos e das instituições financeiras que as assessoram são obrigados a constatar que o que em teoria é algo simples, na prática se expressa como uma forte limitação para as populações locais de cidades, como Assis e Inambari, mas também de Cobija-Brasileia e Guajará-Mirim - Guayara Mirin, que se encontram separadas por rios. De acordo com o consultor da CAF que elaborou um dos plano de negócios desse eixo

“en muchos casos los intereses locales de algunas de las poblaciones fronterizas, donde corresponde desarrollar estos centros de facilitación en el paso de un país al otro, obstaculizan el desarrollo de los mismos, principalmente porque gran parte de

⁸⁵Ibid., idem.

estas poblaciones vive del comercio informal y el desarrollo legal de un centro fronteiras tiende a cerrar la principal fuente de sus ingresos.”⁸⁶

A solução seria “un programa educativo y de formación de las poblaciones fronterizas, que a la larga podran beneficiar-se de actividades lícitas, en áreas de legalidad y seguridad plena para sus habitantes.”⁸⁷ Frente a conexão pensada em escala continental e global, o controle nacional das fronteiras, as interações históricas entre as populações ribeirinhas passam a ser compreendidas como ilegais, ou mesmo uma questão que ameaça sua própria segurança.

Por fim em relação aos projetos do grupo 1 cabe destacar as linhas de transmissão projetadas “San Gaban- Puerto Maldonado” e “Puerto Maldonado-Fronteira com o Brasil” que não contam com estimativas de custos ou financiamento, sinalizando mais uma ausência de critérios objetivos da IIRSA para conferir coerência aos seus eixos, avaliar a implementação dos seus projetos e de modo geral, ser o mecanismo de planificação da integração regional que se propõe.

Ainda que as informações referentes a esses projetos possam ser incorporadas gradativamente aos projetos posteriormente, cabe o questionamento: que fontes de geração essas linhas virão a conectar? Porque uma linha em direção a fronteira com o Brasil? As suas respostas não constam nos meios de divulgação da IIRSA e os planos de negócio não aprofundam o que essas as linhas de transmissão objetivam.

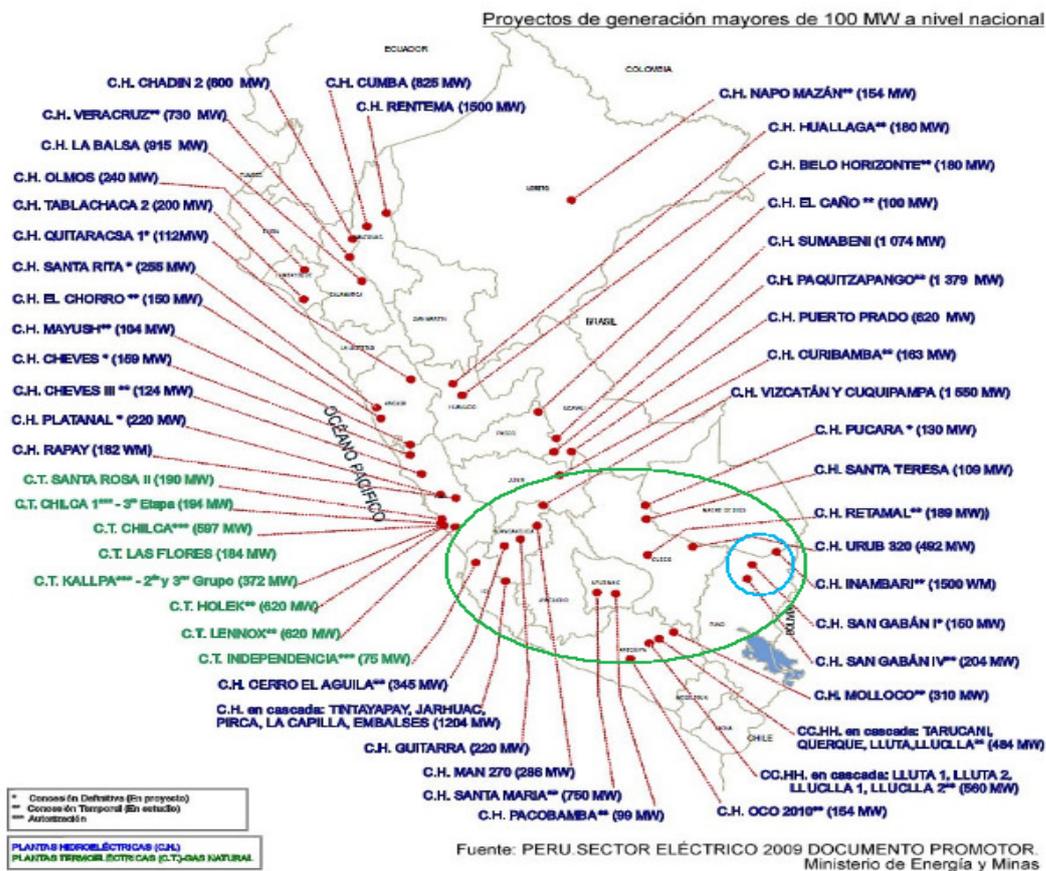
Assim como o Estado e o setor elétrico brasileiros tem impulsionado a realização de mega projetos hidroelétricos na Amazônia, em que Belo Monte e o Complexo do Madeira – esse parte dos projetos da IIRSA – a fim de atender sua expansão setorial e, a demanda de centros urbanos industriais e das indústrias eletrointensivas externos a região, o governo peruano tem se voltado para seu território Amazônico, no sentido de expandir a geração de energia elétrica. Mesmo que parte desses investimentos possa ser justificado no sentido de prover energia hidroelétrica para as populações amazônicas que atualmente são abastecidas por fontes termoeletricas e sistemas isolados, eles visam fundamentalmente atender a necessidades externas as regiões geográficas em que

⁸⁶ NAVARRO, Mauricio “Vision de Negocios Eixo Peru-Brasil-Bolivia” Cooperación Andina de Fomento, 2008, p. 13.

⁸⁷ Ibid. idem.

são implementados, a partir de demandas setoriais, como destacamos anteriormente a partir das contribuições de Vainer⁸⁸.

No caso das linhas de transmissão listadas na IIRSA, elas visam a exportação de energia para o mercado brasileiro, inicialmente a partir dos projetos do espaço destacado em azul. (San Gaban e Inambari).⁸⁹



Mapa 5- Projetos de Geração Hídrica no Peru acima de 100MW.

Desde 2006 Brasil e Peru negociam uma série de acordos visando a exploração de energia hidroelétrica com a possível exportação para o mercado brasileiro e que foram concluídos em 2010. O acordo final, que ainda não passou pelo congresso peruano, sinaliza a intenção do setor elétrico brasileiro em construir seis hidroelétricas no Peru. Como destaca Dourojeanni, essas seriam

⁸⁸Vainer; Araújo,1992.

⁸⁹Elaboração própria a partir de www.biceca.org Acesso em: 10/12/2010.

Inambari (2,000 MW), Sumabeni (1,074 MW), Paquitzapango (1,374 MW), Urubamba (940 MW), Vizcatan (750 MW) y Cuquipampa (800 MW) y, claro, las líneas de transmisión correspondientes que serían integradas al sistema brasileño. El costo total de las seis obras sería del orden de los 16 mil millones de dólares y los dos primeros proyectos seleccionados, con concesión temporal y estudios en curso, son los del río Inambari, en la confluencia de Madre de Dios, Cuzco y Puno, que costaría unos 4 mil millones de dólares y el de Paquitzapango, en el departamento de Junín. Apenas para brindar una idea de lo que se trata, Inambari sería, en términos de generación de energía, la mayor represa del Perú y la quinta mayor de América Latina, con un área de inundación de más de 40,000 hectáreas.⁹⁰

Cabe destacar que caso esse projeto concessionado a sociedade de propósito específico Egasur, venha a se ser construído, a previsão é de que além de mais de 9000 pessoas venham a ser atingidas diretamente pelo reservatório, entre 90 e 150 km da estrada interoceânica serão alagados (dependendo da altitude final da barragem) e que seriam necessários, estima-se, 300 milhões de dólares para realizar obras de adaptação.⁹¹

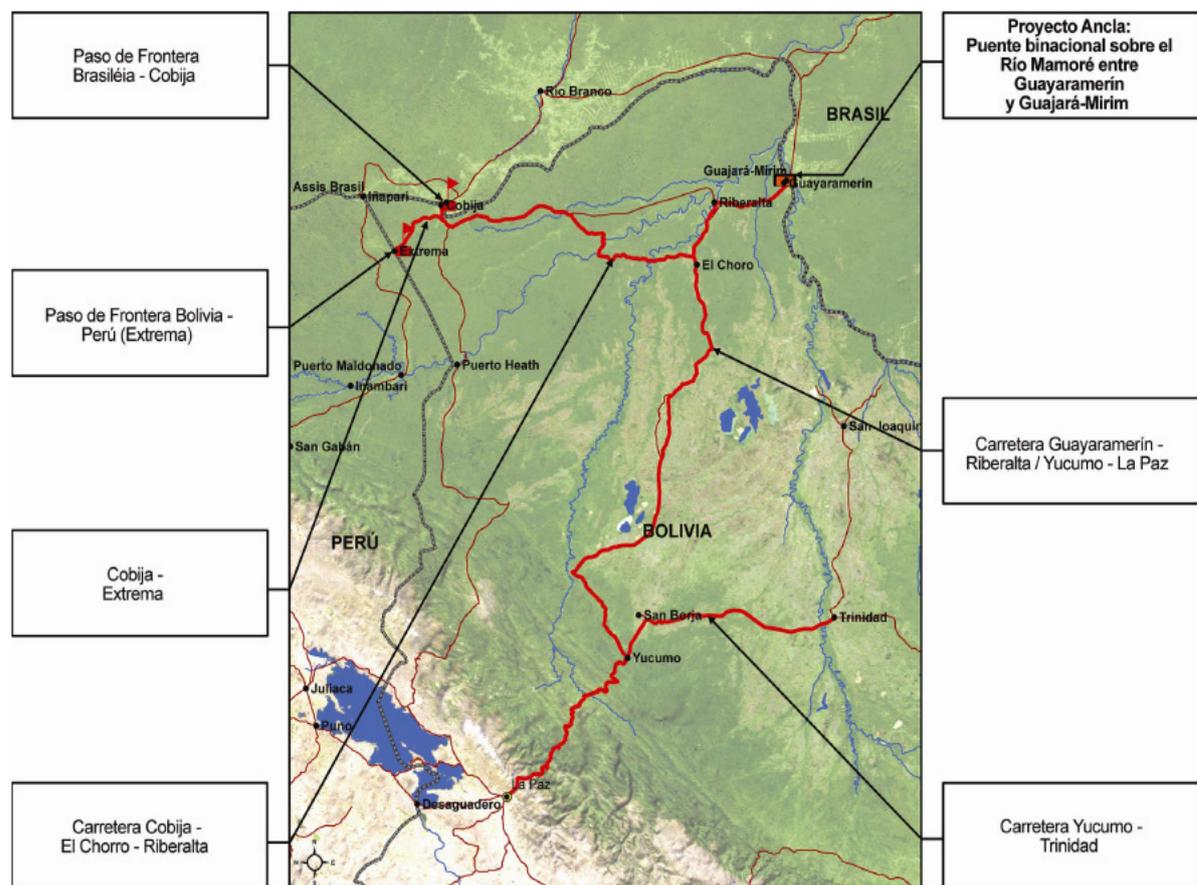
Fugiria aqui aos fins da investigação fazer outras previsões sobre os impactos socioambientais futuros dessas hidroelétricas e do projeto de Inambari em particular, no entanto fica evidente a tese que permeia essa investigação de que os eixos de integração e desenvolvimento IIRSA não expressam em seu regionalismo uma preocupação com a planificação das economias regionais que advogam em teoria. Ao contrário, os eixos escondem uma realidade em que a implementação dos GPIs de forma segmentada não produz efeitos sinérgicos na região, mas fragmentação territorial e a desestruturação das relações sociais preexistentes, ao não incorporarem justamente mecanismos institucionais holísticos ou integrais para a promoção do desenvolvimento regional que advogam.

Os projetos dos grupos 2 corredor Rio Branco- Cobija- Riberalta- Yucumo- La Paz e 3 corredor fluvial Porto Velho – Madeira – Guayaramerin, (em laranja e azul no mapa acima, e mais detalhados abaixo, abrangem projetos em que uma avaliação precisa de sua economia política é mais problemática. Para a maioria desses sequer foram realizados estudos de factibilidade e outros não apresentam perspectivas de financiamento.

⁹⁰Dourojeanni; Marc et al; Amazonía peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro? Lima:ProNaturaleza; SPDA; DAR; ICAA, 2009. p.162, 2009, p. 40-41

⁹¹www.biceca.org. Acesso em 10/12/2010

O grupo 2 tem como objetivo estratégico “[a]brir nuevas posibilidades para el desarrollo socioeconómico de la región de Madre de Dios – Acre – Pando através de su vinculación con el eje central boliviano” e obedece a uma lógica análoga a da interoceânica no Peru. Prevê a construção de uma ponte binacional unido as cidades de Guayaramerin e Guajará-Mirim na fronteira Brasil-Bolívia; dois postos alfandegários e a pavimentação/construção de estradas que ligam o departamento de La Paz, no antiplano, as cidades dos departamento Amazônicos de Beni e Pando. Ao todo as obras do eixo tem investimentos de 961 milhões de dólares e a sinalização de que poderiam ser financiadas pelo BID, CAF, BNDES e inclusive pelo governo Venezuelano, cujas relações com o governo boliviano são estreitas.⁹²



Mapa 6- Grupo 2 do eixo Peru-Bolívia-Brasil- Corredor Rio Branco- Cobija- Riberalta- Yucumo- La Paz⁹³

Já os projetos do grupo 3 tem como objetivos estratégicos na IIRSA “consolidar una vía de integración internacional fluvial afectando principalmente la logística de transporte y el desarrollo socio-económico de las regiones de Madre de Dios

⁹² www.iirsa.org

en Peru, Rondônia en Brasil y Pando y Beni en Bolivia” e “posibilitar el cambio de la matriz energética aumentando la oferta de energia renovable en la region”.⁹⁴ Todavía esses dois objetivos parecem se contradizer na prática. As Hidrelétricas do Madeira de Santo Antônio (3150 MW) e Jirau (3450 MW), financiadas pelo BNDES e bancos privados com um custo total de 12 e 10,54 bilhões de reais respectivamente não prevêem a construção das eclusas que permitiram a navegação no rios e que custariam 1,4 bilhões de reais.⁹⁵ De acordo com o sítio da IIRSA o Ministério do Meio Ambiente brasileiro condicionou a aprovação do projeto de construção das usinas sem a construção das eclusas, alegando que esse projeto “aumentaria a pressão antrópica na região”.⁹⁶ Ou seja, o chamado projeto ancora do grupo, de navegação entre Porto Velho e Guajará-Mirim, tende a ser inviabilizado já que depois de concluídas as hidroelétricas, a construção das eclusas para navegação seriam muito custosas e envolveriam ajustes com os consórcios cujo objetivo é a geração de energia.

A existência de um porto fluvial (Itacoatiara) que permite a navegação do Rio Madeira a partir de Porto Velho e a própria construção da estrada interoceânica são suficientes para sinalizar que a rede de hidrovias aberta com as quatro eclusas expressam uma demanda mais boliviana do que de parte de forças sociais brasileiras.

Nesse sentido, a hidroelétrica binacional Bolívia-Brasil, na fronteira entre os dois países, também necessária para o sistema de eclusas de navegação, não consta no planejamento do setor elétrico brasileiro e não apresenta estudos completos de factibilidade. Do lado boliviano da fronteira os estudos a respeito da Hidroelétrica de Cachoeira Esperanza (800MW) avançaram no governo de Evo Morales(2006). Apesar de ainda não contar com financiamento para os custos de 1 bilhão e 200 mil dólares , o governo boliviano sinaliza que essa hidroelétrica será construída pela estatal Empresa Nacional de Electricidad – ENDE.⁹⁷

Consta ainda no grupo 3 os projetos de navegação nos afluentes do Rio Madeira que não dispõem de estudos iniciais e o projeto de linha de transmissão que ligará as hidroelétricas de Jirau e Santo Antônio ao Sistema Interligado

⁹³Ibid., idem.

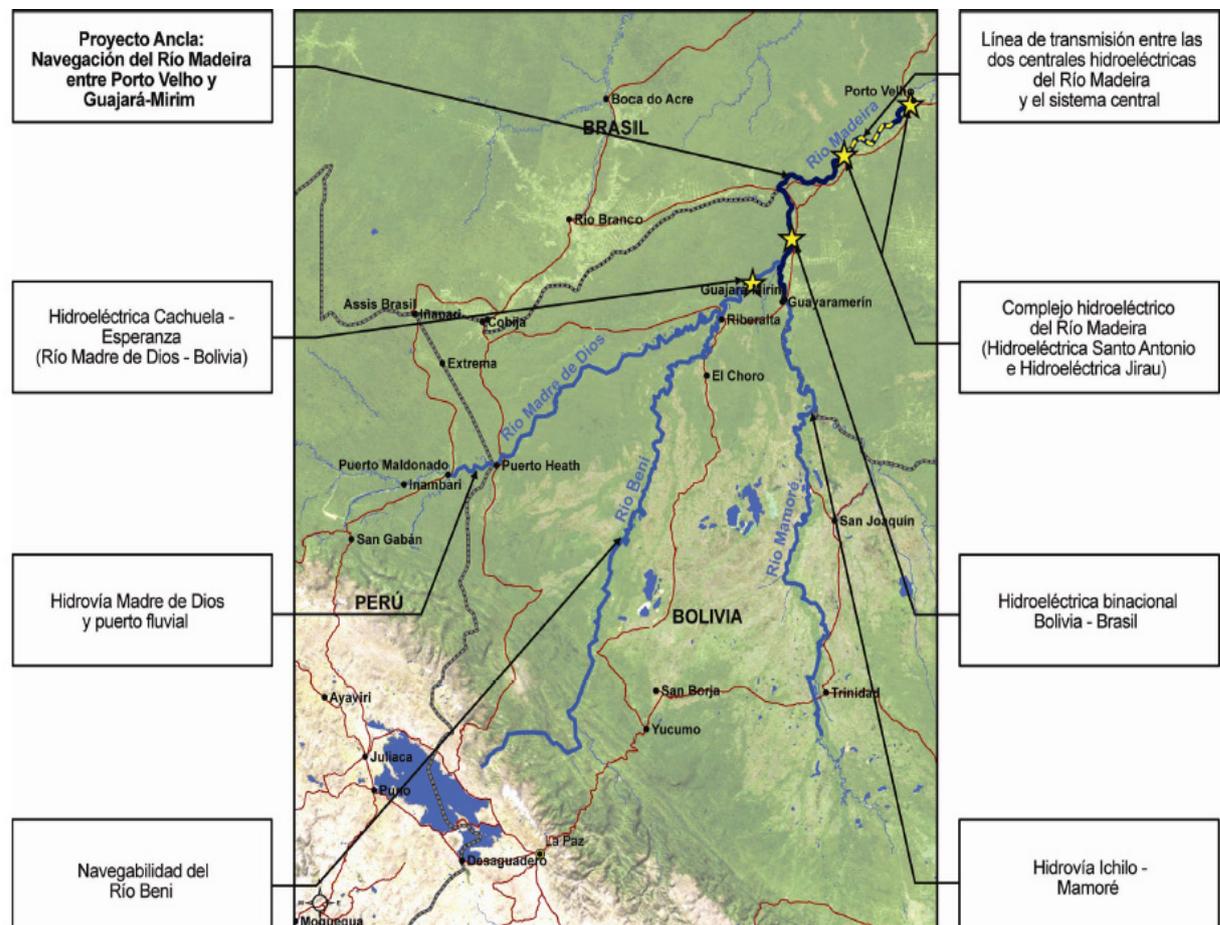
⁹⁴Ibid., idem.

⁹⁵Ibid., idem.

⁹⁶Ibid., idem.

⁹⁷Ibid., idem.

Nacional em Araraquara, Estado de São Paulo em total de 2.400 km de linhas, com um custo total que ultrapassa 3 bilhões de dólares.



Mapa 7 - Grupo 3 do eixo Peru- Bolívia Brasil- Corredor fluvial Porto Velho – Madeira – Guayaramerin.

Antes de concluirmos essa sessão cabe destacar a forma como o planejamento territorial expresso em um sentido temporal dos projetos do eixo de integração Peru-Brasil-Bolívia está orientado, de acordo com seus consultores, em atender sucessivamente a uma:

“1- Dinâmica primária/curto prazo: Abastecimento básico melhorado na região MAP (Madre de Dios, Acre, Pando); aumento de escala para o desenvolvimento de uma economia amazônica sustentável.

2-Dinâmica secundária/médio prazo: Complementariedade costa-serra-selva; comércio interregional, cadeias produtivas completas, valor agregado, logística. Transmissão de energia termoelétrica, hidroelétrica e de telecomunicações com grande potencial de exportação.

3- Dinâmica terciária/ longo prazo: Reestruturação da logística dos grandes fluxos agroindustriais do Brasil para a bacia do Pacífico. Navegabilidade dos rios da região, unindo suas franjas de origem na Cordilheira dos Andes com o Rio Amazonas e a Hidrovia Paraguay- Paraná até Oceano Pacífico.”⁹⁸

Espera-se ter explicitado em linhas gerais a regionalização que os planos da IIRSA formulam para o espaço fronteiro dos três Estados que dão nome ao eixo e, particularmente, as contradições existentes entre a planificação e a implementação segmentada e privatista dos projetos. De acordo com o planejamento dessa região a expectativa é que esse espaço que poderíamos caracterizar como uma periferia da periferia do sistema capitalista mundial, receba GPIs da ordem de 18 bilhões de dólares, valor total inferior dentre os 10 eixos da IIRSA somente ao do eixo Mercosul-Chile, o mais urbanizado e industrial da iniciativa que abrange o sudeste brasileiro. Esses recursos representam pouco mais de 17% do orçamento total da IIRSA. (ver tabela 5 acima para mais informações).

A incorporação dessa região pela lógica dos segmentos econômicos setoriais promotores de GPIs e que visam atender a uma demanda externa tenderá a exercer uma forte pressão sobre a população que ali vive, tendo essa ter que lidar cada vez mais com a degeneração dos laços sociais-comunitários; conflitos em torno do uso do solo e dos recursos hídricos; ameaças de deslocamentos forçados por barragens; favelização e imigração desordenadas, enfim, consequências de um desenvolvimento deslocado de suas mediações sociais, históricas e necessidades cotidianas. Como enfatiza Bauman “aqueles que podem se dar o luxo vivem apenas no tempo. Os que não podem, vivem no espaço. Para os primeiros, o espaço não importa. O segundo grupo luta para fazer com que o espaço importe.”⁹⁹ Que forças sociais de fato lutam para fazer com que esse espaço importe?

⁹⁸ NAVARRO, Mauricio “Vision de Negocios Eixo Peru-Brasil-Bolivia” Corporación Andina de Fomento, 2008, p. 11-12.