



Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial

Claudete de Castro Silva Vitte

Introdução

Esta pesquisa objetivou contribuir na discussão sobre um dos principais processos de integração que vêm ocorrendo na América do Sul: o da infraestrutura produtiva, com destaque para o setor de transportes e energia, que se encontra sob a coordenação do Cosiplan (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) da Unasul (União das Nações Sul-Americanas) e que ocorre de forma concomitante a ações isoladas de governos nacionais.

Este estudo é uma continuidade da pesquisa sobre a *integração da infraestrutura produtiva* na América do Sul que acompanhamos há mais de uma década e é parte de uma agenda de temas de interesse do que temos chamado em diversas oportunidades de geografia das relações internacionais. É um dos temas que envolvem uma dimensão espacial do desenvolvimento em âmbito transnacional e algumas opções políticas, tanto por parte da Unasul como dos governos centrais dos países sul-americanos.

Assim, a integração sul-americana da infraestrutura produtiva vem sendo coordenada pelo Cosiplan (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) da Unasul,

conselho setorial de nível ministerial criado em 2009 como desdobramento da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). A IIRSA, por sua vez, foi instituída em 2000, mas em 2011 foi incorporada ao Cosiplan como seu fórum técnico, no intuito de dar apoio ao planejamento de infraestrutura de conexão regional.

Neste contexto, este trabalho visa contribuir na compreensão de como o Cosiplan, após a sua institucionalização, vem atuando na execução da integração regional, identificando o estágio atual desta integração, observando permanências e mudanças nos rumos da integração da infraestrutura produtiva na América do Sul.

De maneira ampla, esperamos auxiliar na reflexão sobre as consequências que a integração da infraestrutura produtiva vem acarretando para a economia, a sociedade, o território e para o meio ambiente nesta região constituída por 12 países. O período tratado foi entre 2013-2016, momento de inflexão na trajetória político-econômica dos principais países da América do Sul e em especial do líder hegemônico da região, o Brasil.

Esta pesquisa teve caráter qualitativo, na qual foi feito o exame de materiais de natureza diversa que foram analisados e assim se buscou interpretá-

Como citar este artigo:

VITTE, Claudete de Castro Silva. “Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 51-67 DOI 10.21507/9788563800367-03

los, constituindo-se em uma pesquisa documental de uso de fontes secundárias, resultando em um balanço parcial da literatura sobre o tema.

As páginas eletrônicas e documentos oficiais de organizações regionais, como a da Unasul, congregaram parte desses documentos. Também foram feitos levantamentos em periódicos especializados; livros, na imprensa, que é sempre uma fonte de vocalização das ideias e opiniões de importantes agentes e foram feitas consultas complementares a sítios eletrônicos de diversas fontes, como de instituições financeiras regionais, como o BID, e de algumas chancelarias, como a brasileira.

Foram brevemente caracterizados alguns dos principais megaprojetos de infraestruturas recentes, considerando-os como fixação geográfica de valor e expressão da valorização do espaço, em conformidade com Antonio Carlos Robert Moraes (Moraes, 2000a; 2000b), de um espaço projetado sobre um espaço herdado, em tentativa de diálogo com o método de análise geográfica que permite uma abordagem de apreensão da valorização do espaço regional sul-americano e dos países sul-americanos em manifestações singulares e sincrônicas, conforme já discutimos em trabalhos anteriores. (VITTE, 2013).

O momento é complexo, de crescentes disputas entre agentes no subcontinente, mas ele se coloca como uma oportunidade para se avaliar o passado, debater o presente e idealizar o futuro, no que se refere aos recursos e potenciais existentes, frente às ameaças externas ao subcontinente, mas também pela possibilidade de cooperação e solidariedade entre os países da região nas ações que envolvem a modernização e implantação de infraestrutura produtiva.

Da IIRSA ao Cosiplan: mudanças e permanências na visão e nas estratégias de integração da infraestrutura sul-americana

A IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) foi criada em 2000 na Cúpula dos Presidentes da América do Sul por iniciativa do governo brasileiro. Seus

antecedentes, seus primórdios, objetivos, limites e possibilidades já foram discutidos em diversas outras oportunidades. (VITTE, 2006; VITTE, 2009 e VITTE, 2013).

Recapitulando brevemente, na terceira Reunião do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul (2009) foi criado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), em um contexto político diverso da criação da IIRSA, momento de hegemonia política neoliberal em boa parte da América do Sul.

Por ter objetivos muito semelhantes aos da IIRSA e reconhecendo o trabalho executado até então, em 2010 o Cosiplan “determinou em seu estatuto a adesão da IIRSA em sua estrutura como Foro Técnico para temas relacionados com o planejamento da integração física da América do Sul”, e os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)¹ estabelecidos na IIRSA foram incorporados ao Cosiplan da Unasul (<http://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2015>).

O Cosiplan reconheceu e deu continuidade aos trabalhos da IIRSA, incorporando-os em sua agenda de trabalho, após revisar os projetos indicados em cada Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) definidos na época da IIRSA, incorporando novos projetos que vinham sendo discutidos e gestados na ocasião da transferência de responsabilidades institucionais para a Unasul. (PASSOS, 2014, p. 16).

O Cosiplan é a instância de discussão política e estratégica na Unasul. Sua atuação que se dá por meio de consulta, avaliação, cooperação, planejamento e coordenação de esforços e articulação de programas e projetos para implementar a integração da infraestrutura sul-americana.

Ele é integrado por Ministras e Ministros das áreas de infraestrutura e/ou planejamento que são

1 Em Vitte (2006) fizemos um breve estudo sobre os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), metodologia utilizada pela IIRSA para ordenar a implantação e modernização da infraestrutura sul-americana. Para detalhes sobre os delineamentos dos recortes espaciais de cada EID, consultar: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf>.

designados pelos Estados-Membros da Unasul e possui uma estrutura rotativa entre os países na coordenação de seus trabalhos.

A Agenda de Projetos Prioritários (API) do Cosiplan é constituída por 31 projetos estruturados que reúnem 100 projetos individuais que são estratégicos e impactantes para a integração física e para o desenvolvimento regional. Esses projetos, em sua maioria, são de rodovias, pontes, ferrovias e hidrovias (IIRSA, 2016). Desta forma, como lembra Geraldo Cerdas Vega (2015), esses projetos da API não são novos, mas, sim, herdados da IIRSA, em uma reafirmação de seu caráter prioritário dado pelo Cosiplan/Unasul. (Vega, 2015, p. 8).

A Carteira de Projetos do Cosiplan, em 2016, incluía 631 projetos de integração, com investimentos estimados em US\$ 182.436 bilhões, espalhados em 10 eixos de integração e desenvolvimento (EID) distribuídos pela América do Sul.

A maioria dos projetos do Cosiplan é relativa à área de transportes, aproximadamente 89% do total. Ainda segundo o sítio eletrônico do Cosiplan/IIRSA, quase um terço dos projetos da carteira encontram-se em execução, e entre os executados, mais de 90% obras são de transporte (cf. IIRSA, 2016).

Segundo o Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (2016), na América do Sul na última década houve uma significativa expansão de projetos, de forma que se em 2004 estimavam-se investimentos na ordem de 37 bilhões de dólares para 335 projetos planejados, em 2014 já se tinham estabelecidos 579 projetos com custos aproximados a 163 bilhões de dólares, resultando em um incremento de mais de quatro vezes na estimativa inicial de investimentos. (CEDLA, Introdução da *Revista informativa de la Coalición Regional* n° 3, de 2016, p. 1).

Uma importante observação desta mudança de institucionalidade é que o Cosiplan acabou por dar continuidade à lógica de ordenamento territorial reinante na Iniciativa anterior e que tinha entre seus pressupostos regionalizar a América do Sul segundo a concepção de eixos de integração e

desenvolvimento (EID). Taís Virga Passos (2014) considera que na nova etapa institucional, na revisão de projetos concebidos pela IIRSA, segundo a lógica dos EIDs, foi considerada a “conservação histórico-cultural e ambiental das regiões, além de estudos para a proteção de populações indígenas”, um avanço, no seu entender, em relação ao momento anterior, além de que o consenso sobre as obras a serem mantidas e incorporadas na nova instituição demonstrou uma unidade de propósitos entre os países do subcontinente. Segundo esta autora,

a análise de diversos critérios como a formação de redes de conectividade de alcance regional e ações complementares, chegou-se à estruturação de oito eixos de integração, visando o desenvolvimento sustentável da América do Sul. Os eixos são: Amazonas, Andino, Capricórnio, Escudo Guianês, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia [...] [sendo] importante destacar que a afirmação da lista de 31 projetos após o consentimento dos doze países sul-americanos parece demonstrar uma coesão dos governos frente a prioridades comuns para o desenvolvimento da região. (PASSOS, 2014, p. 16).

A visão de Taís Virga Passos (2014), acima colocada, é consonante com o discurso da Cepal (Comissão Econômica da América Latina), instituição que é referência em estudos e recomendações para a região e que defende a concepção de regionalismo aberto e do modelo de integração regional da infraestrutura concebido pela IIRSA. No entanto, é uma visão que gera controvérsias e algumas críticas que confrontam este entendimento sobre o papel do Cosiplan foram consideradas adiante neste trabalho.

A questão do financiamento da infraestrutura produtiva sul-americana: novos e velhos agentes geoeconômicos

Uma questão crucial para a implementação da integração regional da infraestrutura produtiva na América do Sul é o financiamento de obras que exigem vultosos recursos.

No período de vigência da IIRSA, instituições financeiras como o BID (Banco Interamericano

de Desenvolvimento), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) foram atores importantes na institucionalização da Iniciativa. Com o advento do Cosiplan, essas instituições regionais, passaram a ter também um papel nitidamente técnico, além de manterem o papel de financiadores de projetos, papel esse exercido juntamente com outras instituições financeiras² (MARIANO, RAMANZINI JÚNIOR E DE ALMEIDA, 2014, p. 128), de forma que a participação das instituições financeiras regionais tem se ampliado, para além do papel tradicional de financiamento.

Segundo Gerardo Cerdas Vega (2015), com a forte crise econômica internacional, a partir de 2007, houve a emergência de novos agentes financeiros, tais como bancos e empresas chinesas e um retorno de um maior protagonismo de instituições financeiras tradicionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em uma mudança de cenário em relação aos primórdios da IIRSA, devido ao efetivo endividamento recente dos países da região (Vega, 2016, p. 9). Cabe observar que o Banco Mundial e o BID são instituições financeiras fortemente influenciadas pelos EUA, um grande provedor de recursos, sinalizando uma possível competição de hegemonia com outros atores financeiros extra regionais.

Desde 2011 o Cosiplan aprovou a criação do Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias, que visa buscar soluções financeiras para a execução dos projetos selecionados, considerando que o banco brasileiro BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e a CAF têm diminuído aportes financeiros, com a agravante do BNDES

2 Segundo Vitte (2013, p. 19), “no caso da IIRSA a viabilização da modernização da infraestrutura foi pensada para se dar por meio do financiamento de bancos regionais como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a CAF (Corporação Andina de Fomento), mas o banco estatal brasileiro BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social) acabou tendo nítido protagonismo”, que se esperava ser partilhado com outros bancos estatais de fomento da região.

estar sofrendo fortes contestações em suas opções de financiamento desde a campanha eleitoral presidencial brasileira em 2014³. (VEGA, 2015, p. 9).

Menção importante é a crescente presença chinesa na América do Sul (e Latina), país que vem demonstrando crescente interesse por obras de infraestrutura. Conforme colocam Fernando Amorim, Gerardo C. Vega & Eduardo Bacil (2016),

a China, aparte de ser a segunda economia do planeta (e a primeira em termos do PIB por paridade de compra), é o principal investidor em alguns países latino-americanos como a Venezuela e o Equador e está avançando firmemente na região como um todo, tanto como fonte de financiamento quanto de investimento, além de ‘fornecer’ tecnologia e mão de obra especializada associadas aos grandes projetos de infraestrutura e energia por ela apoiados. Por outra parte, a emergência chinesa afetou de forma profunda os padrões do comércio exterior dos países latino-americanos, que se especializaram na exportação de *commodities* cuja demanda, dificilmente, poderia ser substituída no curto prazo por outros países. (AMORIM; VEGA & BACIL, 2016, p. 8-9).

Observa-se que “em toda a região a China financia grandes obras e procura acessos a fontes de energia e novos investimentos em infraestruturas chave”, mas, tal como exigência do BNDES em financiamentos fora do Brasil, a China também estabelece a contratação de empresas chinesas para a execução de obras e para exploração de recursos. Assim, a China marca presença em uma região

3 Segundo Gerardo Cerdas Vega (2015), “es ampliamente conocido el papel que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el principal agente financiero brasileño, ha desempeñado a nivel regional en la última década. Desde que el primer gobierno de Lula definió la integración suramericana como una de sus prioridades de política externa, a partir de 2003 hasta la actualidad el BNDES ha sido una pieza central en el rompecabezas financiero de la región, gracias al apoyo prestado para las grandes obras de infraestructura contempladas en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), este último, un ambicioso plan de inversiones en infraestructura dentro de Brasil que se conecta y complementa con la IIRSA. En ese proceso, la internacionalización de grandes empresas brasileñas de ingeniería y construcción civil fue promovida por el BNDES, proyectando a estas empresas en toda la región mediante la compra de bienes y servicios realizada por los gobiernos del área a partir de los préstamos de la institución”. (VEGA, 2015, p.7).

pelos diversos empreendimentos. Abaixo foram caracterizadas algumas destas obras, sempre que possível considerando, os quesitos acima elencados.

Primeiramente, a carteira de projetos do Cosiplan é revisada e atualizada anualmente pelos países sul-americanos. Assim, em 2016, de uma carteira com 593 projetos, 115 projetos foram concluídos, com 478 projetos ainda ativos em diferentes fases (Quadro 1).

Há nos financiamentos utilizados, um aporte majoritário de recursos do setor público (63% dos investimentos estimados), observando-se que 40% das obras em execução são financiadas por tesouros nacionais, o que segundo a publicação do BID, *Conexión Intal*, é uma demonstração do compromisso dos países da América do Sul com a integração física regional. (Conexión Intal, 29/01/2016) (Quadro 2).

O quadro atual poderá sofrer alterações no futuro devido ao contexto de crise econômica como a que afeta boa parte dos países do subcontinente em anos recentes, sendo que os recursos alocados para implantação de obras de infraestrutura, sempre justificados pelos benefícios econômicos que podem trazer, acabam competindo com recursos para políticas públicas de alcance social, gerando pressões da sociedade civil, mas também por escassez generalizada de recursos públicos que podem paralisar boa parte das obras em andamento.

Segundo a publicação do BID *Conexión Intal* (2016), dos 10 projetos com maiores investimentos estimados na carteira do Cosiplan, sete deles são hidrelétricas ou conexões ferroviárias, havendo uma obra de ampliação de aeroporto (Campinas/Brasil), um plano integrado de proteção costeira e um anel viário. (Conexión Intal, 29/01/2016).

Das obras da Carteira de projetos do Cosiplan, quando se observa a distribuição de projetos por sub-setores, há um franco predomínio de obras rodoviárias que incluem pavimentações, ampliações, reabilitações e manutenções, além da construção de pontes e túneis, constituindo quase metade dos projetos e um terço dos investimentos. (Conexión Intal, 07/04/2016).

O Quadro 3 apresenta uma breve descrição dos subsetores de projetos nos EIDs e alguns destaques de obras ou projetos.

Por sua vez, o Quadro 4 apresenta as 10 principais obras no que se refere a investimentos da Carteira de Projetos do Cosiplan em vigência.

Como facilmente se observa no Quadro 4, são cifras bilionárias e boa parte das obras envolve o território brasileiro, o que se justifica pela dimensão territorial do país e importância da sua economia no contexto regional e mundial.

Abaixo serão brevemente comentadas algumas das 10 principais obras listadas no Quadro 4, segundo investimentos estimados, conforme a publicação *Conexión Intal* (2016), do BID e algumas outras obras ou projetos que são estratégicos para a integração da América do Sul.

Contemplando primeiramente, o *Complexo Hidrelétrico do rio Madeira (Hidrelétrica de Santo Antonio e Hidrelétrica Jirau)*, ele constitui o projeto de maior investimento estimado, cerca de US\$ 18 bilhões. É um complexo de obras em território brasileiro, com duas usinas hidrelétricas que utilizarão as águas do rio Madeira. Esse complexo hidrelétrico é justificado como necessário para diversificar a matriz energética do país. Sua construção contou com financiamento do BNDES e um consórcio de bancos privados. (Conexión Intal, 29/01/2016).

O segundo maior investimento previsto é para o *Trem Elétrico de Carga do Equador*, um projeto que foi agregado à carteira do Cosiplan na atualização de 2015, sendo incluída no Eixo Andino. Encontra-se em fase de estudos (perfil) e objetiva a implantação de uma rede férrea elétrica para transporte de carga que integre os atuais e futuros centros de produção do Equador, com portos do oceano Pacífico com conexões nas fronteiras com o Peru e com a Colômbia.

Os investimentos previstos para esta linha férrea são da ordem de US\$ 17.800 bilhões (Conexión Intal, 29/01/2016), muito significativos comparados à dimensão da economia equatoriana, certamente a maior beneficiada por este projeto, ainda que no âmbito regional, a sua viabilização facilitará a interligação dos países da região andina.

Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial

Quadro 1. Sub-setores de projetos Cosiplan/Unasul (2016)

Sub-setores	Nº Projetos	% Projetos	Investimentos Estimados	% Investimentos
Aéreo	25	4,2	6.929,5	3,8
Rodoviário	262	44,2	59.473,1	32,6
Ferroviário	67	11,3	47.903,4	26,3
Fluvial	75	12,7	2.887,0	1,6
Marítimo	38	6,4	10.944,5	6,0
Multimodal	14	2,4	623,7	0,3
“Pasos” de Fronteiras	47	7,9	917,3	0,5
Geração de energia	25	4,2	42.065,5	23,1
Interconexão energética	31	5,2	10.650,2	5,8
Interconexão de comunicações	9	1,5	41,6	0,0
Total	593	100	182.435,7	100

Fonte: Conexión Intal, 07/04/2016 (adaptado).

Quadro 2. Fontes de financiamento de projetos do Cosiplan/Unasul (2016)

Tipos de fonte	Nº de Projetos	Investimentos Estimados (Milhões de US\$)	Montante investido em Projetos Concluídos (milhões de US\$)
Tesouro Nacional	330	69.735,6	13.747,6
Privados	85	42.900,1	4.650,3
BID	37	4.629,2	1.150,9
CAF	30	2.856,0	796,1
Vários	13	3.279,9	1.342,0
Binacional	11	5.847,8	1.408,8
Tesouro Provincial	11	2.071,0	200,0
FOCEM	10	819,0	404,3
FONPLATA	6	298,9	0,0
União Europeia	4	179,5	75,3
Bancos Privados	3	118,0	0,0
Governo Chinês	3	400,0	0,0
Banco Mundial	3	172,5	68,5
BNDES	2	157,1	0,0
JBIC	2	185,9	0,0
Tesouro Municipal	1	2.100,0	2.100,0
A definir	80	46.685,2	170,0
Total	631	182.435,7	26.112,8

Fonte: Conexión Intal, 29/01/2016 (adaptado).

Com a conclusão da obra, o Equador passará a ter papel chave na ansiada conexão bioceânica do Brasil, que foi projetada com o intuito de escoar a produção de *commodities* para os mercados da Ásia pelo oceano Pacífico. Este investimento também almeja diminuir o uso de combustíveis fósseis, aspecto importante para a economia nacional.

O terceiro maior investimento apontado é o *Projeto Ferroviário Los Andes (Chile) – Mendoza (Argentina) (Ferrovía Transandina Central)*, com financiamento privado. O projeto encontra-se em fase de pré-execução, com custo estimado em US\$ 5,1 bilhões. Trata-se da construção de

túneis ferroviários na Cordilheira dos Andes que devem unir Luján de Cuyo, em Mendoza com Los Andes, na V Região do Chile (Conexión Intal, 29/01/2016). A finalidade deste investimento previsto é possibilitar o transporte de carga entre os países pertencentes ao Mercosul e o Chile “de maneira sustentável”, permitindo também conexão com o Uruguai e com o Brasil.

Segundo o sítio eletrônico da IIRSA, o projeto envolve a reabilitação da infraestrutura ferroviária entre a Argentina e o Chile, a eletrificação do ramal, a reabilitação de uma hidrelétrica na Argentina, para abastecer o sistema, e algumas

Quadro 3. Caracterização dos principais subsetores (modais) da Carteira de Projetos do Cosiplan/Unasul (2016)

Sub-setores dos projetos	Descrição
Sub-setor aéreo	más de la mitad de los proyectos aéreos pertenecen al Eje MERCOSUR-Chile y al Interoceánico Central (32% y 24% respectivamente), y en términos de inversión estimada el primer Eje concentra el 93% del monto total del sub-sector. Seis obras ya han sido finalizadas, y otras 11 están avanzados en su ejecución, lo que implica que casi el 70% de los proyectos del sub-sector tiene un desarrollo satisfactorio. Se destaca el proyecto Ampliación del Aeropuerto de Campinas dado que es el 6° proyecto con mayor inversión estimada de toda la cartera.
Subsector carretero	Los proyectos se concentran en el Eje MERCOSUR-Chile y en el Eje de Capricornio. La mitad de las obras, y de la inversión, implican la rehabilitación, ampliación, o mantenimiento de carreteras existentes; mientras que el 35% de los proyectos son nuevas carreteras (por el 20% de inversión total del sub-sector). Además, se encuentran 28 puentes, 16 circunvalaciones y 2 túneles que completan el panorama. El 40% de los proyectos se encuentran en ejecución y el 20% ya está concluido. Solamente el 10% está en etapa de perfil, lo que implica un fuerte desarrollo de todas las obras de este tipo.
Sub-sector ferroviario	las obras ferroviarias, al revés de las carreteras, se encuentran principalmente en etapas tempranas de desarrollo (39% tanto en perfil como en pre-ejecución) Los proyectos restantes se reparten en partes iguales en las etapas de ejecución y concluidos. Casi la mitad de las obras son rehabilitaciones de ferrovías existentes, el 43% son obras nuevas y el restante 9% son circunvalaciones. Sin embargo, por la clara diferencia entre la naturaleza de los esfuerzos, más del 70% de las inversiones son asignadas a las ferrovías nuevas. El mayor monto de inversión estimada se encuentra en el Eje Andino (38%) pero respecto de la cantidad de proyectos, el Eje sólo representa el 3%, siendo mucho más relevante la presencia del sub-sector en el Eje de Capricornio (27%) y en la Hidrovía Paraguay-Paraná (21%).
Sub-sector fluvial	las obras fluviales se concentran, por la naturaleza del territorio, en el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (56% de los proyectos por el 75% de la inversión) y del Amazonas (25% de los proyectos por el 13% de la inversión). Hay muy pocas obras concluidas, la mayoría de las mismas se encuentra en pre-ejecución (37%). Se cuenta con la construcción de 10 puertos, la adecuación de 32 puertos existentes y el mejoramiento de la navegabilidad de 33 tramos fluviales.
Sub-sector marítimo	de los 38 puertos incluidos, solamente 7 son obras nuevas, mientras que las demás son ampliaciones de la infraestructura terrestre existente. Los proyectos se concentran en el Eje del Amazonas y MERCOSUR-Chile, con 9 obras en cada Eje. El 40% de los puertos ya está en ejecución, y actualmente solo el 16% se encuentra concluido.
Sub-sector multimodal	no hay proyectos multimodales concluidos , y las obras se encuentran principalmente en fases tempranas de desarrollo (perfil y pre-ejecución). La mayoría de los centros multimodales se encuentran en el Eje del Amazonas. La inversión estimada se concentra entre unos pocos proyectos de los Ejes de la Hidrovía Paraguay-Paraná e Interoceánico Central.
Sub-sector pasos de frontera	los centros de control fronterizos nuevos son 34, mientras que las adecuaciones o ampliaciones de los existentes son 13. La concentración mayor de obras es en el Eje Andino debido a la naturaleza de su territorio. Sin embargo, la inversión es mayor en los proyectos del Eje MERCOSUR-Chile. El 34% de los pasos se encuentra en pre-ejecución, y ya se concluyeron el 24% de las obras.
Sub-sector generación energética	de los 25 proyectos del sub-sector, 21 se reparten en partes iguales en las etapas de pre-ejecución, ejecución y concluido. Sin embargo, más de la mitad de la inversión estimada se concentra en las obras en ejecución (54%). Casi la mitad de las centrales es de tipo hidroeléctrico, lo que favorece cambios en la matriz energética de la región. Más de la mitad de las obras se encuentra en el Eje MERCOSUR-Chile, aunque más de la mitad de los recursos está asignado a los únicos 3 proyectos que se encuentran en el Eje Perú-Brasil-Bolivia.
Sub-sector interconexión energética	las interconexiones energéticas están presentes sobre todo en el Eje Andino (32%), y prácticamente todas son nuevas conexiones, la mitad de las cuales ya está concluidas (el 51%, por un 77% de inversión ejecutada).
Sub-sector interconexión de comunicaciones	solamente se encuentran 9 proyectos, en 6 de los cuales participan dos o más países. Habitualmente estas obras no requieren de grandes esfuerzos financieros, pero el mismo está concentrado en las obras en ejecución, que son 3. Las obras se concentran en el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná

Fonte: Adaptado de Conexión Intal (BID), de 07/04/2016.

estações multimodais. O objetivo é ampliar a capacidade de transporte no passo de fronteira Sistema Cristo Redentor, para atender ao fluxo crescente de tráfego de carga entre a Argentina e o Chile e também fortalecer o sistema de transporte do EID Mercosul-Chile. A solução prevista é de um

túnel de “baixa” altitude (2.300-2.500 m do nível do mar) que seja uma conexão terrestre passível de operação em qualquer condição climática, evitando, em grande parte, que o terreno montanhoso seja um empecilho para um transporte mais rápido e também que condições meteorológicas adversas

Quadro 4. As 10 principais obras da Carteira de Projetos do Cosiplan (2016)

Nome da Obra	Etapa	Investimentos Estimados (em milhões de US\$)	Países
Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (H. Santo Antônio e Jirau)	Execução	18.209	BRA
Trem Elétrico de Carga do Equador	Perfil	17.800	EQU
Projeto Ferroviário Los Andes (CHI) – Mendoza (ARG) (F. Transandina Central)	Pré-execução	5.100	ARG-CHI
Hidrelétrica Binacional Bolívia-Brasil	Perfil	5.000	BOL-BRA
Construção da Planta Hidrelétrica de Corpus Christi	Pré-Execução	4.200	ARG-PAR
Melhoramento da Rede Ferroviária Corumbá-Santos (SP)	Pré-Execução	3.700	BRA
Ampliação do Aeroporto de Campinas	Execução	3.550	BRA
Plano Integrado de Proteção Costeira Albina-Nickerie	Pré-Execução	3.020	SUR
Ferrovia Nova Transnordestina Fase I (Suape-Salgueiro/Pecém-Eliseu Martins)	Execução	3.000	BRA
Construção do Anel Viário de São Paulo (Parte Norte)	Execução	2.810	BRA
Total		66.389	

Fonte: Conexión Intal, 2016 (adaptado).

impossibilitem os fluxos durante grande parte do ano. (IIRSA, 2010)⁶.

Foram selecionadas, na parte a seguir deste trabalho, algumas outras obras ou projetos de infraestrutura produtiva que consideramos ilustrativos da visão de integração existente no Cosiplan. Procuramos, sempre que possível, observar os custos-benefícios deles decorrentes, os principais beneficiários dos projetos/obras, questões técnicas que envolvem a suas execuções e conflitos socioambientais e impactos físico-territoriais que causam, considerando também possíveis retornos sociais e econômicos dos investimentos previstos ou executados.

Primeiramente, será feita uma breve exposição sobre obras e projetos derivados do *Complexo Hidrelétrico do rio Madeira*, neste caso um projeto de geração de energia. Segundo Costa, Vibian, Cardoso & Guerra (2014, s/p), o projeto Cachoeira Esperanza (ou Cachuela Esperanza) faz parte do complexo do rio Madeira. Ele é um dos projetos mais polêmicos herdados da IIRSA.

Este complexo consiste de dois projetos de hidrelétricas no Brasil, Santo Antônio e Jirau, de um projeto binacional na fronteira da Bolívia com o Brasil e de um projeto na Bolívia, a Cachuela Esperanza. O Complexo do rio Madeira está situado no Eixo Peru-Brasil-Bolívia, correspondendo ao sul do Peru, Amazônia boliviana e noroeste do Brasil (Amazônia). O projeto de construção da

hidrelétrica Cachuela Esperanza ressurgiu com forte interesse do governo boliviano a partir de 2000 e passou a fazer parte da IIRSA deste então. (COSTA, VIBIAN, CARDOSO & GUERRA, 2014).

O banco brasileiro BNDES foi o responsável por financiar a obra e a expectativa era de que parte da energia gerada fosse vendida ao Brasil, com valor provável abaixo do custo de geração. O interesse brasileiro se justifica por ser um país com necessidade de obter energia a baixo custo, sendo uma estratégia propor uma integração energética com outros países, por meio da construção de hidrelétricas em um subcontinente rico em recursos hídricos⁷. (COSTA, VIBIAN, CARDOSO & GUERRA, 2014).

Mas, Costa, Vibian, Cardoso & Guerra (2014) alertam que surgiu uma série de conflitos decorrentes desses projetos de obra de integração energética que acabou por fortalecer uma visão geopolítica cada vez mais generalizada no subcontinente de que o Brasil é um país oportunista, por incentivar e financiar obras que geram fortes impactos nos países vizinhos visando se beneficiar. São projetos e obras questionadas por violações de direitos humanos, sociais, culturais e ambientais de populações tradicionais. Ademais, há gravidade de ordem econômica e socioambiental. Os autores advertem que:

⁶ Segundo os autores: “Brasil tiene una cierta dependencia en la generación de energía hidráulica, y esa dependencia termina generando riesgo en la capacidad ininterrumpida en la distribución de energía debido a su naturaleza incierta de almacenamiento de energía”. (Costa, Vibian, Cardoso & Guerra, 2014).

⁶ <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_ficha_proyecto5.pdf> (2010). Acesso em 17 de maio de 2017).

los datos presentados sobre Cachuela Esperanza indican que este proyecto es económicamente inviable, con impactos ambientales más graves que aquellos causados por los proyectos hidroeléctricos Jirao y San Antonio. Los impactos ambientales que se prevén son: variaciones en la calidad del agua, devastación de la vegetación, alteración en la migración de peces y aves, además de otros impactos que surgirán después de la construcción de las usinas, entre los que se destaca la emisión de gases del efecto invernadero, sabiendo que algunos estudios reportan que las plantas hidroeléctricas en el Amazonía producen más gases de efecto invernadero que las centrales termoeléctricas, debido a la descomposición de la vegetación del área que fue invadida por el agua y a las altas temperaturas, que proporcionan la emisión de metano. (Costa, Vibian, Cardoso & Guerra, 2014).

Desta forma, alguns críticos dessas obras de infraestrutura chamam a atenção para a relação entre o valor econômico a ser gerado pelas hidrelétricas e os impactos sociais que a ele corresponde. Entre esses impactos destacam-se problemas ligados à desterritorialização e remoção da população, perda de terras agrícolas, desaparecimento de áreas de valor cultural e de recursos naturais, acrescidos de enfermidades até então inexistentes ou que eram controladas. (COSTA, VIBIAN, CARDOSO & GUERRA, 2014). Assim, os custos socioambientais não são computados como perdas e nem discutidos com a sociedade interessada.

Outra obra de valor bilionário, a segunda delas na relação de maiores investimentos indicados pelo Cosiplan, é o *Trem Elétrico de Carga do Equador*. Este projeto foi agregado à carteira do Cosiplan na atualização de 2015 e está incluído no Eixo Andino. Não há análises a respeito deste projeto em fase ainda preliminar, mas ele inspira a reflexão sobre o subsetor ferroviário, no qual há alguns projetos em disputa, que serão brevemente considerados abaixo.

Alguns projetos de ferrovias interoceânicas na América do Sul geram algumas manifestações discordantes e certa disputa entre a Bolívia e o Peru. Entre eles, destaca-se o chamado Corredor Ferroviário Bioceânico que faz parte da Carteira de Projetos do Cosiplan e da API e que constitui um projeto bastante discutido. Este Corredor busca a interconexão de duas redes ferroviárias,

a Andina e a Oriental da Bolívia, que, segundo o sítio eletrônico *Rios Vivos* (2014), atualmente estão separadas pela ausência de infraestrutura no centro da Bolívia, de forma que este corredor completaria a conexão com o Brasil e o Peru. Sua implantação visa a redução do custo e do tempo de transporte de carga e de passageiros e ele possibilitará o uso de portos dos dois lados oceânicos do subcontinente. (*Rios Vivos/Ecoa*, 2014, s/p).

Sobre as expectativas do Corredor Ferroviário Bioceânico, o entendimento do fórum do Cosiplan/Unasul é que um corredor como esse possibilitará que a América do Sul adquira condições vantajosas nos mercados mundiais, em especial com o mercado asiático, de forma a reduzir custos e tempo gasto no transporte entre áreas produtoras na América do Sul e mercados ultramar.

Há a pretensão de que, com esta medida, a América do Sul se beneficie de um impacto econômico “equivalente al que tiene hoy el Canal de Panamá y se traducirá en potenciar las capacidades de exportación de la región frente a otras regiones del mundo”. (*El País*, 04 de fevereiro de 2016). Recentemente, o governo alemão propôs financiar a obra (*El país*, 23 de março de 2016), o que leva à indagação se estaria surgindo mais um agente financiador extra regional no subcontinente.

O Brasil tem grande interesse nas conexões que serão possibilitadas por diversas obras de integração de infraestrutura nos diversos modais, almejando a diminuição de trajetos entre regiões produtivas de *commodities* e matérias-primas e portos de embarque, especialmente para o mercado chinês através do oceano Pacífico, vindo daí o caloroso apoio brasileiro à iniciativa de integração da infraestrutura. (de la Cuadra, 2014, p. 2).

Outro modal muito importante na história do subcontinente é o rodoviário e a interligação dos Oceanos Atlântico e Pacífico também foi proposta por meio de rodovias na IIRSA/Cosiplan. Um Corredor Bioceânico resultou de proposta de rodovia que se inicia no Brasil, cruza a Bolívia e tem como destino final dois portos localizados no norte do Chile: Antofagasta e Iquique, visando a exportação de produtos para a Ásia com menores custos de frete e de tempo em trânsito

das mercadorias. Assim, os portos chineses são o principal destino.

A estrada denominada Corredor Bioceânico foi concebida para dar vazão a produtos do complexo da soja (grão, farelo e óleo), algodão, milho, carnes (bovina e de frango), açúcar e etanol. (da Silva, 2013, s/p). Esta rodovia obteve financiamento do BNDES, no valor de US\$ 420 milhões, sendo construída pela construtora brasileira OAS. (DE LA CUADRA, 2014, p. 2).

No entanto, a implantação desta obra de infraestrutura de transporte não ficou isenta de conflitos, sendo reveladora de que o Brasil e suas empresas possuem relações complexas e que provocam atitudes contestatórias nas sociedades civis de países vizinhos. O Corredor Bioceânico é uma obra que permite se constatar diversos aspectos problemáticos de megaprojetos da agenda IIRSA/Cosiplan. Um aspecto é que obras deste porte nem sempre tiveram seus traçados elaborados de forma a evitar impactos socioambientais e ela, assim como outras da agenda da IIRSA/Cosiplan, não foram discutidas com os grupos sociais que sofrem impactos com a construção. Conforme explica Fernando de la Quadra:

en su trazado original la carretera se proponía integrar el departamento de Cochabamba en la parte central del país con la región oriental del Beni, cruzando en su recorrido el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), considerado un “área intangible” por la Constitución boliviana. Por este motivo, las comunidades indígenas que habitan el TIPNIS han realizado una serie de movilizaciones y marchas con la finalidad de alterar el trazado original que vulnera su hábitat e infringe explícitamente la Resolución 169 de la OIT que establece que ninguna actividad o proyecto productivo, extractivista o energético puede ser realizado en determinado territorio sin consultar antes a las comunidades que allí habitan. (DE LA CUADRA, 2014, p. 2).

Há também controvérsias quanto à viabilidade econômica do Corredor Bioceânico. Roberto Fray da Silva (2013, s/p) discutiu uma pesquisa feita para analisar a viabilidade econômica desta rodovia, comparando o uso do Corredor e outros trajetos, considerando valores de fretes terrestres e marítimos (R\$/tonelada) calculados com base nos valores médios de frete de mercado para os

anos de 2008, 2009 e 2010. Com os resultados obtidos, o autor afirmou que o custo do frete pelas rotas do Corredor Bioceânico era maior em todos os casos, se comparado às rotas existentes antes do uso do Corredor Bioceânico⁸.

Conforme já havíamos assinalado em outra oportunidade (VITTE, 2013), essas notas explicativas sobre alguns destes megaprojetos planejados pela IIRSA/Cosiplan, no nosso entender, são reveladoras da dimensão econômica que o território da América do Sul apresenta e que, se implantadas, elas, assim como diversas outras, podem levar à forte processo de valorização do espaço, no qual deve ser considerado: a lógica que a presidiu, o processo que a engendrou e o uso social da valorização gerada. Essa valorização é, segundo Antonio Carlos Robert Moraes, a “instituidora de condições necessárias para a fluência dos processos econômicos, condições muitas vezes mais dependentes das decisões políticas do que da economia”. (MORAES, 2002, p. 59).

Seguindo o raciocínio do autor acima citado, há um processo universal que corresponde à lógica da acumulação capitalista na escala do Sistema-Mundo e há as particularizações e singularidades dos lugares, dos países. Assim, à dinâmica local associam-se estímulos exteriores.

8 Outra rodovia bastante comentada é a chamada Rodovia Interoceânica. Elen de Paula Bueno e Victor Arruda Pereira de Oliveira (2015) argumentam que ela foi concebida no interior do Projeto Corredor Bioceânico do Eixo Interoceânico Central. Eles explicam que “o Eixo Interoceânico Central, que abrange Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, apresenta como projeto principal o Corredor Bioceânico, o qual visa aperfeiçoar a rede de transportes voltada a facilitar e acelerar a exportação de produtos agrícolas brasileiros e minérios bolivianos tanto pelo Oceano Pacífico, como pelo Oceano Atlântico, atingindo assim, facilmente, a totalidade dos principais mercados globais. Dentro do denominado Eixo Interoceânico ganhou densidade e importância a construção da Rodovia Interoceânica, obra inclusive já concluída. Com 1.100 quilômetros de extensão, conectando o Acre aos portos peruanos de Ilo e Maratani, no sudeste peruano, possibilitou ao Brasil alcançar mais facilmente os mercados asiáticos através das rotas mercantis do Oceano Pacífico. Orçada em US\$ 700 milhões, um montante de US\$ 417 milhões - correspondente a 60% do total - foi financiado pelo governo brasileiro por meio do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), sendo o valor restante arcado pelo Peru com o apoio da CAF. A mesma pretensão interoceânica é visualizada no Eixo de Capricórnio, mais ao Sul, abarcada por Chile, Argentina, Paraguai e Brasil, de cunho estratégico igualmente fundamental”. (BUENO; OLIVEIRA, 2015, p. 11).

Na valorização do espaço também há um processo de incorporação de parte da riqueza produzida pelas diversas sociedades no território que resulta em transformações de paisagens e lugares e que é denominado de *fixação geográfica de valor*. Segundo Antonio Carlos Robert Moraes (2000; 2002) é um processo que explica a produção e apropriação do espaço e que capta a lógica locacional, os estoques de valor fixados nos diferentes lugares e inventaria a quantidade e qualidade dos *fixos* existentes nos lugares, permitindo se analisar o processo de incorporação de parte da riqueza produzida pelas diversas sociedades no território e que resulta em transformações de paisagens e lugares.

Outra subcategoria que pode ser operacional para esta reflexão é a *transferência geográfica de valor*, entendida como a parte do valor gerado em um lugar e que não foi ali fixada. São os deslocamentos de riquezas, mercadorias, informações, que resultam em uma mobilidade dos valores (*os fluxos*) no espaço terrestre. Esta subcategoria contribui na reflexão sobre o movimento físico do valor no espaço regional e do planeta e que no caso dos estudos de integração regional, remetem à análise da atração de capitais e sua origem e da fixação desses capitais e riquezas para além dos localmente gerados. (Moraes, 2000; 2002).

O estudo da integração da infraestrutura produtiva na América do Sul pode ser mais bem compreendido se remetermos à essa categoria e subcategorias como forças reveladoras, como uma perspectiva político-econômica, de uma leitura de território visto como recurso, como garantia de realização de interesses particulares para os “atores hegemônicos”, como as empreiteiras de construção civil e comercializadoras de *commodities*, enquanto que para os “atores hegemonzados” trata-se de um abrigo, de um meio de adaptação ao meio geográfico local ao mesmo tempo em que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares. (Santos, 2000 *apud* Haesbaert, 2004).

Em suma, as redes de infraestrutura são duplamente políticas e técnicas, e por isso são

sempre contestadas porque seus impactos nunca são neutros, dando-se em conformidade com os processos de negociação de uma *rede assimétrica de atores* hegemônicos e não-hegemônicos. (SENHORAS; VITTE, 2007, p. 14-15).

IIRSA/Cosiplan: os fundamentos da dimensão espacial do desenvolvimento e algumas das opções políticas da agenda de integração da infraestrutura produtiva

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. (VITTE, 2011, p. 16).

Na Cúpula Sul-Americana de Presidentes em 2000, em outro contexto, de regionalismo aberto e de políticas hegemônicas de cunho neoliberal, o planejamento territorial assumiu um papel de relevo na agenda conjunta de integração regional sul-americana. A partir deste marco inicial, os chamados megaprojetos de conexão física da América do Sul emergiram como proposta de solução de gargalos, abandono e desconexões, conforme ocorreu na IIRSA.

Foi naquela Iniciativa que os planejadores regionais puderam, com sua prática, materializar os ditames do chamado regionalismo aberto propugnado pela Cepal, entendido como “estrategia espacial del Estado en el actual contexto de valorización financiera de los bienes primarios en la subregión”. (LOBOS & FREI, 2015, p. 252). Segundo Silvia Molina (2015), a criação do Cosiplan marcou

una nueva etapa en el desarrollo de la llamada “infraestructura para la integración del subcontinente”. Desde ese momento y con el nuevo nombre que adquiere la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana

(IIRSA), este proceso se convierte en el de mayor impulso, financiamiento y acciones de Unasur profundizando la consolidación del gran plan de reconfiguración y transformación del territorio sudamericano a partir de la construcción de grandes obras de infraestructura, de vías de interconexión y de la creación de un marco regulatorio que privilegia las inversiones destinadas a la explotación de recursos naturales, el comercio internacional y el flujo de mercaderías. [...] El desarrollo de estos mecanismos va significando el direccionamiento de las políticas públicas en una nueva etapa que busca ampliar la participación de las iniciativas privadas nacionales y en particular extranjeras en la economía, contando para esto con el rol facilitador del Estado. (MOLINA, 2015, p. 3).

Os projetos prioritários de alto impacto para a integração física regional *articulam corredores ou espaços de integração* e eles foram selecionados com o consenso dos 12 países da Unasul, visando “o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis”. (Cosiplan/API, 2011, p. 8, sem grifo no original). Alguns outros aspectos importantes que o novo momento institucional traz podem ser revelados pelo trecho abaixo extraído da API:

a Agenda reconhece a necessidade de avançar sobre outros aspectos do planejamento territorial, visando otimizar o manejo ambiental do território, adicionar ingredientes de integração produtiva e logística, harmonizar temas de natureza regulatória e normativa, e melhorar os impactos locais da infraestrutura. Assim, é introduzido o conceito de *Programas Territoriais de Integração* (PTIs), que consiste na identificação e implantação de ações complementares aos projetos da Agenda em matéria regulatória e de planejamento territorial. (COSIPLAN/API, 2011, p. 17-18, sem grifo no original).

A despeito do reconhecimento na Agenda da necessidade de avançar no planejamento territorial, ainda não foi mais bem explicitado os PTIs acima assinalados, não se encontrando nenhuma referência, definição ou caracterização nos documentos consultados na Unasul.

De fato, há muitas evidências que na América do Sul os investimentos em infraestrutura refletem um aprofundamento do modelo primário exportador de produtos minerais, *commodities* agrícolas, recursos energéticos, todos vinculados ao

“super ciclo” mundial das *commodities* (Vega, 2015, p. 7). Sofia Jarrin Hidalgo (2015), em avaliação crítica ao modelo adotado para modernização da infraestrutura liderado pela IIRSA e depois incorporado Cosiplan, advoga que

tras 15 años de implementación de IIRSA, la experiencia nos deja algunas enseñanzas, entre las cuales se destacan que la iniciativa permitió fomentar procesos de liberalización y privatización de bienes comunes e incidió en la proliferación de conflictos socio ambientales en las comunidades asentadas en las zonas de influencia de los proyectos. De igual manera, estos efectos se evidencian en la transformación del territorio y en la dinámica económica de la región, debido a que la IIRSA dio paso a la creación de nuevos enclaves productivos, la re-primarización de las economías dependientes e incentivó procesos de fragmentación geográfica que afectaron la configuración del espacio, el paisaje, los actores y sus formas de interacción social. (HIDALGO, 2015, p. 12).

Sendo assim, Sofia Jarrin Hidalgo (2015) vê com preocupação esta nova fase pós IIRSA, agora incorporada ao Cosiplan, porque sua agenda de “consenso” promove estratégias de desenvolvimento trazidas das agendas governamentais nacionais e que muitas vezes legitimam e fortalecem setores extrativos, que não são grandes geradores de trabalho e são altamente impactantes no ambiente. (HIDALGO, 2015, p. 12).

Esses investimentos em megaprojetos, como os que o Cosiplan propugna, comprometem os recursos naturais da região e estimulam a ganância de corporações. Este tipo de investimento também foi priorizado nas ações governamentais de muitos países da região, em detrimento de investimentos para fins sociais, em especial para os mais pobres (Molina, 2016, p. 6), concomitante à eclosão de diversos conflitos sociais advindos da implementação da agenda de projetos da IIRSA/Cosiplan e que são respondidos muitas vezes com medidas repressivas.

Por isso, muitos autores advogam que a América do Sul se converteu em um participante subalterno do novo regime de acumulação global, o que levou os países da região a participarem de um modelo extrativo-exportador de recursos

naturais não renováveis, com crescente presença de monocultivos que provocam contaminações diversas e a perda de biodiversidade. (LOBOS & FREI, 2015, p. 250).

O efetivo endividamento na região se dá também por causa da dispendiosa implantação da infraestrutura produtiva e ele acaba encadeando problemas por todo o território sul-americano. Conforme defende o CEDLA (2016),

los efectos de estas intervenciones, la ejecución de cada vez mayores inversiones en proyectos dirigidos a la expansión de infraestructura continua siendo uno de los instrumentos más importantes en el acelerado proceso de reordenamiento y reconfiguración del territorio sudamericano para la satisfacción de las demandas de materia prima de los centros de producción. Paralelamente vemos la rápida expansión de periferias urbanas empobrecidas y el desarrollo de ciudades intermedias, receptoras de la población migrante del área rural que está siendo desplazada por grandes proyectos de transporte, hidrocarburos y minería, agroindustria de exportación o por las precarias perspectivas y condiciones de vida resultado de la continuidad de políticas que se rigen a las normas del mercado, establecidas en el período neoliberal. (CEDLA, 2016, p. 2).

Para o CEDLA “estas inversiones, en muchos casos, solo benefician a las grandes empresas, a los intereses del capital transnacional [...] y en particular, al capital financiero internacional”. (CEDLA, 2016, p. 1).

Com o avanço da implementação da agenda da IIRSA ficou cada vez mais evidente que os projetos de conexão regional se coadunavam com os principais projetos dos Estados nacionais (como o Programa de Aceleração do Crescimento brasileiro exemplifica) e esses dois níveis de intervenção no território se articulavam sob a mesma batuta dos imperativos do capital internacional, estando condicionadas pelas exigências de valorização financeira dos territórios impostos pelo modelo extrativo-exportador, de forma que para Damián Lobos e Klaus Frei (2015), esses dois níveis de integração da infraestrutura sob essas condicionantes do capital financeiro internacional “dan cuenta de una nueva lectura del territorio”. (Lobos & Frei, 2015, p. 256).

A constatação mais evidente é que a maximização do uso do território para proveito dos mercados globais requer intervenções que facilitem os fluxos produtivos e extrativos existentes por meio da implantação da infraestrutura produtiva que promova conexões.

Assim, segundo Damián Lobos & Klaus Frei (2015, p. 261), “la producción del espacio, en este sentido, es interpretada como un segundo proceso de valorización del capital”, sendo essa valorização de capital possibilitada pelos objetivos e projetos da IIRSA que também colocam em evidência a tecnocracia dos planejadores regionais da Iniciativa, pois, para estes autores, os Estados nacionais “terminan asumiendo un papel puramente pasivo en la toma de decisiones de lo que implica planificación de escala regional transnacional, pero profundamente activo en la implementación de la misma”. (LOBOS & FREI, 2015, p. 248).

Na vinculação entre integração produtiva regional, planejamento territorial e desenvolvimento, a partir da criação do Cosiplan, Esther Bemerguy de Albuquerque (2013) considera que um dos méritos da Carteira de investimentos do Cosiplan foi de admitir que a infraestrutura por si só não determina o futuro do território e, portanto, há “a necessidade de estimular o desenvolvimento endógeno de cada região, não se limitando à constituição de corredores viários para escoar a produção regional destinada a mercados extrarregionais”.

Apesar do discurso acima, da necessidade de estimular o desenvolvimento das regiões no interior da América do Sul, as práticas unasulinas não demonstram que a implantação de obras de integração de infraestrutura visam primordialmente favorecer o incremento do comércio intrarregional e a inclusão social na região, com geração de empregos, mas, o que se observa é uma extroversão do comércio regional e o atendimento preferencial das necessidades do livre mercado. Sublinhe-se também que persistem alguns constrangimentos na institucionalidade do Cosiplan, como bem observa Esther B. de Albuquerque:

o Cosiplan, desde a sua criação, tem tido muita dificuldade para exercer o mandato político que recebeu da Unasul. A herança da IIRSA, embora traga para o Conselho técnicos com conhecimento do processo histórico que consolidou a atual carteira de projetos Cosiplan, por outro lado, o aprisiona aos paradigmas e conceitos que orientaram a IIRSA, ao corporativismo de seus membros, e a uma lógica de integração meramente instrumental, pouco sensível às demandas de um processo que fortalece cada vez mais a sua dimensão política. (ALBUQUERQUE, 2013, s/p).

Tal visão crítica pode ser complementada pela análise feita por Damián Lobos & Klaus Frei (2015) que consideram que a

concentración de poder decisorio en los planificadores regionales de IIRSA genera un complejo problema de legitimidad política en los Estados nacionales, resultando en un vacío democrático en la medida en que decisiones políticas de gran envergadura son transferidas a instancias técnicas supranacionales, sin los correspondientes mecanismos efectivos de control y participación civil nacional. (Lobos & Frei, 2015, p. 262).

Assim, esta transferência de poder decisório dos estados nacionais aos planejadores regionais lotados no Cosiplan tornam as decisões do Conselho mais alijada dos interesses da sociedade civil. Na atualidade, na América do Sul, a participação social no planejamento territorial implementado por boa parte dos países membros e pela Unasul é débil, prevalecendo os interesses de grupos empresariais que condicionam as escolhas feitas pelos governos nos fóruns do Cosiplan.

À guisa de considerações finais

O que foi acima exposto neste trabalho foi uma tentativa de contribuir na avaliação do processo de consolidação do Cosiplan, sendo que os resultados da atuação deste Conselho unasulino ainda não se mostram de forma nítida.

Os pontos centrais do que foi acima exposto são: herança neoliberal da institucionalização da IIRSA e os grandes projetos para extroversão da economia regional; o financiamento como elemento central e problemático, em uma região carente de recursos para financiamentos na qual

a principal economia, o Brasil, encontra-se sob forte crise, concomitante à chegada de agentes financeiros extra regionais como a China, entre outros financiadores, com pouca nitidez dos impactos geopolíticos que tal presença acarretará; também persistem conflitos socioambientais, marca de megaprojetos não discutidos com a sociedade civil e de um planejamento territorial sul-americano focado em EIDs, que não considera as dinâmicas econômicas e sociais endógenas dos países, as redes de cidades (onde a pobreza está concentrada) e os impactos ambientais que muitos dos projetos ocasionam sobre biomas importantes, questões não enfrentadas pelo planejamento territorial dos governos nacionais que abdicam desta prerrogativa em favor da burocracia locada no Cosiplan.

Assim, o ambiente político na América do Sul mudou neste século em vigência, mas a política de integração da infraestrutura produtiva mantém os seus fundamentos. Mesmo com as mudanças institucionais, com o advento do Cosiplan da Unasul, fica evidente que a integração regional produtiva em curso na América do Sul não tem conseguido romper com sua origem neoliberal do início do século XXI nem com sua marca neoextrativista.

Entendemos que com a crise econômica mundial, a partir de 2007, os processos de integração na região perderam vigor e estão avançando mais lentamente, reforçando a tese de que em contexto de crise econômica, os processos de integração refluem e ganham maior relevância as políticas e as estratégias nacionais de desenvolvimento (ou políticas anticíclicas), em busca de alternativas e respostas ao menor crescimento econômico e aumento de demandas sociais e econômicas internas a cada realidade nacional.

O aprofundamento de processos de integração pode ser oneroso economicamente e nenhum governo está disposto a “pagar a conta” de investir fora das fronteiras nacionais e sofrer oposição política que pode comprometer os projetos políticos de quem controla os aparelhos do Estado: entre investir em um projeto de integração regional, muitas vezes de pouca visibilidade interna, ou implementar planos de investimentos nacionais,

pode ser politicamente mais vantajoso a segunda opção.

A questão central para a concretização dos empreendimentos de infraestrutura produtiva nos países sul-americanos é o financiamento e a adequação de cada projeto com a situação financeira de cada país envolvido. Apesar do banco estatal brasileiro BNDES ter sido o principal agente financiador da infraestrutura na América do Sul nas primeiras décadas do século XXI, sua atuação tem sido insuficiente, ainda mais com a crise econômica que se abateu no Brasil desde 2015, abrindo veredas para novos atores financeiros extra regionais, como nitidamente se observa no caso chinês.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Esther Bermeguy. *Infraestrutura para a integração e o desenvolvimento da América do Sul*. Disponível em: <<http://www.forodesaopaulo.org>> [29 de julho de 2013]. Acesso em 19 de setembro de 2013.
- AMORIM, Fernando, VEGA, Gerardo C. & BACIL, Eduardo. Financiamento para infraestrutura no Brasil e na América do Sul: tendências e cenários. *Revista informativa de la Coalición regional*, nº 3, fevereiro de 2016.
- BUENO, Elen de Paula & OLIVEIRA, Victor Arruda Pereira de. A Política Externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana: mudanças, projetos e desafios. *5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais: Redefinindo a Diplomacia num mundo em transformação*, julho de 2015.
- CEDLA. Escenarios del financiamiento para el desarrollo de infraestructura en Sudamérica. *Introducción*. Revista informativa de la Coalición Regional. CEDLA: La Paz, nº 3, febrero de 2016. Disponível em: <http://www.cedla.org/sites/default/files/escenarios_del_financiamiento_para_el_desarrollo_de_infraestructura_en_sudamerica.pdf>.
- CONEXIÓN INTAL/BID. Como se financia la infraestructura regional. 29 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/01/29/como-se-financia-la-infraestructura-regional/>>.
- CONEXIÓN INTAL/BID. Las obras en transporte encabezan la cartera del Cosiplan. 04 de abril de 2016. <<http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/04/07/las-obras-en-transporte-encabezan-la-cartera-del-cosiplan/>>.
- COSIPLAN. *Agenda de Projetos Prioritários de Integração*. UNASUL/BID/IIRSA, novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_API_Agenda_de_projetos_prioritarios_de_integracao.pdf>. Acesso em: 04 de abril de 2012.
- COSTA, A.K.N.; VIBIAN, C.F.; CARDOSO, D.E.V. & GUERRA, S.M.G. Brasil y sus intereses en la construcción de Cachuera Esperanza, Bolivia, *Polis [En línea]*, nº 39, 06 enero 2015, consultado el 23 abril 2016. Disponível em: <<http://polis.revues.org/10399>>.
- DE LA CUADRA, Fernando Marcelo. Expansión de las fronteras internas de América Latina: El papel de Brasil em la integración regional. *Polis*. Santiago, v. 13, nº 39, dic. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682014120000001&script=sci_arttext>.
- EL PAÍS. Brasil y la “obra del siglo”, 04 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.elpaisonline.com/index.php/component/k2/item/203871-brasil-y-la-obra-del-siglo>>.
- EL PAÍS. *El tren bioceánico*, 23 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.elpaisonline.com/index.php/component/k2/item/209567-el-tren-bioceanico>>.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HIDALGO, Sofia Jarrin. Apuntes críticos sobre la Integración en Infraestructura Suramericana. In: De IIRSA a COSIPLAN: Cambios y continuidades. *Revista informativa de la Coalición*. La Paz: CEDLA regional Nº 2 Diciembre de 2015. Disponível em: <http://www.cedla.org/sites/default/files/de_iirsa_a_cosiplan_cambios_y_continuidades_0.pdf>.
- LOBOS, Damián & FREI, Klaus. Aproximaciones al rol de los planificadores regionales de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*. Vol. 41, núm. 124, 2015. Disponível em: <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/652/832>>.
- MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo & ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O Brasil e a Integração na América do Sul. Uma Análise dos Últimos Dez Anos (2003-2013). *Relações Internacionais*, no.41, Lisboa, mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000100008&lang=pt>.
- MOLINA, Silvia. Nuevo dinamismo del Banco Mundial en la región: Nuevo modelo de inversión en infraestructura? In: *Escenarios del financiamiento para el desarrollo de infraestructura en Sudamérica*. Revista informativa de la Coalición regional, nº 3, fevereiro de 2016.
- MOLINA, Silvia. El papel de las instituciones financieras institucionales (IFIS) en la consolidación de IIRSA/ COSIPLAN. *Revista informativa de la Coalición Regional*. La Paz: CEDLA Nº 2 Diciembre de 2015.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Capitalismo, Geografía e*

Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial

- Meio ambiente*. São Paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH. Tese de Livre Docência, 2000a.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Bases da formação territorial do Brasil: O território brasileiro no “longo” século XVI*. São Paulo: HUCITEC, 2000b.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Território e História no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.
- PASSOS, Thaís Virga. Conexão física e integração política na América do Sul com foco no desenvolvimento socioeconômico: uma análise do Eixo Amazonas. CEPAL – *Coleção Documentos de projeto*, 2014. Disponível: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36713/S2014153_pt.pdf?sequence=1>.
- 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*. Bogotá: UNAL, 2007.
- SILVA, Roberto Fray da. Corredor Bioceânico: É viável para a soja brasileira? *Agroanalysis*. Setembro de 2013. <<http://www.agroanalysis.com.br/9/2013/mercado-negocios/corredor-bioceanico-e-viavel-para-a-soja-brasileira>>
- RIOSVIVOS/ECO.A. Integração ferroviária na América do Sul: o Corredor Bioceânico Central. Riosvivos, 18 de junho de 2014. Disponível em: <<http://riosvivos.org.br/a/Noticia/Integracao+ferroviaria+na+America+do+Sul++o+Corredor+Ferroviario+Bioceanico+Central/1883718/07/14>>.
- VEGA, Gerardo Cerdas. Nuevos actores en el financiamiento a IIRSA / COSIPLAN. In: De IIRSA a COSIPLAN Cambios y continuidades. *Revista informativa de la Coalición regional*. La Paz: CEDLA, n° 2, diciembre de 2015. Disponível em: <http://www.cedla.org/sites/default/files/de_iirsa_a_cosiplan_cambios_y_continuidades_0.pdf>.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Integração, soberania e território na América do Sul: um estudo da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). *Terra Livre*. Presidente Prudente: AGB, n° 27, jul-dez 2006.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Desenvolvimento, planejamento territorial e integração transnacional: os antecedentes, a gênese e a consolidação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA. In: ARAGÓN, L. E. & OLIVEIRA, J. A. (orgs.). *Amazônia no cenário Sul-Americano*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Integração da infraestrutura produtiva e ordenamento territorial na América do Sul: Geoeconomia e Política Externa como condicionantes. *XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, maio de 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/site/anais/ena14/ARQUIVOS/GT9-797-431-20110105151939.pdf>>. 2011.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul: mudanças e permanências no modelo de integração com a institucionalidade do COSIPLAN da UNASUL. In: VITTE, C.C.S. & PIERI, V.S.G. (orgs.). *A América Latina no Século XXI: Estado, economia, território e integração regional*. Rio de Janeiro: Cenegri, 2013.

Claudete de Castro Silva Vitte

Claudete de Castro Silva Vitte é professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora CNPq. Fez doutorado em Geografia (FFLCH/USP) e Mestrado em Administração Pública (EAESP/FGV). Coordena o grupo de pesquisa “Geografia das Relações Internacionais: Estado, Economia, Território e Integração Regional” do CNPq.

E-mail: clavitte@ige.unicamp.br