

20 ANOS DE INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A IIRSA

Rinaldo de Castilho Rossi¹
Daniel Bruno Vasconcelos²

Resumo: Durante as duas primeiras décadas do século XXI, os países da América do Sul ampliaram os investimentos públicos e as ações de integração multilateral, configurando um “novo regionalismo” sul-americano. Com base nesse contexto, este artigo tem como objetivo apresentar um balanço e uma análise crítica das intervenções e planos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A pesquisa esteve alicerçada nas seguintes etapas metodológicas: estudo documental; sistematização de dados da Carteira de Projetos da IIRSA; revisão bibliográfica de estudos acadêmicos; e análise crítica dos conceitos de território e desenvolvimento concebidos e empregados pela IIRSA. No artigo, serão analisadas as contradições entre os princípios de desenvolvimento socioeconômico, local e sustentável declarados pela IIRSA e os impactos da implementação dos seus projetos nos territórios, disponibilizando dados sobre o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e a IIRSA que podem auxiliar o ensino, a pesquisa e a elaboração prática sobre a temática.

Palavras-chave: Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA). Desenvolvimento. Território. Integração. América do Sul.

20 YEARS OF SOUTH AMERICAN INFRASTRUCTURE INTEGRATION: A CRITICAL ANALYSIS ABOUT IIRSA

Abstract: During the first two decades of the 21st century, South American countries have increased their public investments and multilateral integration actions, configuring a South American “new regionalism”. Based on this context, this article aims to present a review and critical analysis of the interventions and plans of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA). We based the research on the following methodological steps: documentary study, data systematization from IIRSA’s Projects Portfolio, bibliographic review of academic studies, and critical analysis of territory and development conceived and adopted concepts by IIRSA. The article analyzes the contradictions between the principles of socioeconomic, local, and sustainable development declared by IIRSA and the impacts of the implementation of its projects in the territories, providing data on the Infrastructure and Planning Council (COSIPLAN) and IIRSA that can help teaching, research and practical elaboration on the subject.

Keywords: South American Infrastructure Integration Initiative (IIRSA). Development. Territory. South America.

20 AÑOS DE INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA SURAMERICANA: UN ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA IIRSA

Resumen: Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, los países de América del Sur ampliaron las inversiones públicas y las acciones de integración multilateral, configurando un “nuevo regionalismo” suramericano. Este artículo tiene como objetivo

¹ Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, São Paulo, Brasil, rinaldorossi.geo@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3171-9168>

² Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, São Paulo, Brasil, danielvasconcelos@yahoo.com.br, <https://orcid.org/0000-0003-2889-8548>

presentar un balance y un análisis crítico de las intervenciones y planes de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). La investigación se fundamentó en los siguientes pasos metodológicos: estudio documental, sistematización de los datos de la Cartera de Proyectos IIRSA, revisión bibliográfica de estudios académicos y análisis crítico de los conceptos de territorio y desarrollo concebidos y utilizados por IIRSA. En el artículo serán analizadas las contradicciones entre los principios de desarrollo socioeconómico, local y sustentable declarados por la IIRSA y los impactos de la implementación de sus proyectos en los territorios, aportando datos sobre el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) y la IIRSA, con el objetivo de contribuir a la enseñanza, la investigación y la aplicación práctica de este tema.

Palabras clave: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Desarrollo. Territorio. América del Sur.

Introdução

A integração das sociedades sul-americanas não é um tema novo para a academia e para o mundo político. Seus entraves originam-se na própria colonização europeia, que deu origem a colônias que praticamente não partilhavam quaisquer acordos e práticas de cooperação entre si, sobretudo nos campos econômico e político. A pauta integracionista difundiu-se entre as colônias sul-americanas apenas na segunda metade do século XIX, no bojo dos movimentos independentistas. Simón Bolívar foi o primeiro expoente a propor um projeto de independência e integração mais robusto para a América Latina (CAMPOS, 2007).

Desde então, muitos políticos e intelectuais defenderam projetos de integração, que só começaram a ter um desenho institucional mais consistente entre os Estados sul-americanos a partir da segunda metade do século XX, com a consolidação de Tratados e a fundação de associações e blocos econômicos, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960 (SOUZA; SILVEIRA, 2014a).

A expansão do meio técnico-científico-informacional no mundo, no final do século XX (SANTOS, 2006), serviu como base de apoio para a ampliação de mercados sul-americanos, a fim de atender à emergência de novas forças geopolíticas e economicamente estratégicas. Em meio a essa expansão, são fortalecidas coalizões regionais pautadas em interesses especialmente econômicos, visando a uma maior competitividade em relação aos mercados internacionais.

Na década de 1990 já havia importantes arranjos de cooperação regional na América do Sul, como a Comunidade Andina das Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com enfoque prioritariamente econômico, por meio de pautas como as “preferências tarifárias regionais” e “acordos de complementação econômica”, nos marcos do que foi denominado de “Regionalismo Aberto” (MELLADO, 2009). A relevância dessas instituições de cooperação multilateral foi a base para a integração sul-americana que é acelerada a partir dos anos 2000, quando o modelo prioritário de integração pautado em princípios neoliberais foi paulatinamente substituído por um interesse “nacional-desenvolvimentista”, em decorrência do precário contexto socioeconômico e da ascensão de governos de centro-esquerda na América do Sul (SOUZA; SILVEIRA, 2014a).

[...] podemos afirmar que na primeira década do século XXI ocorreram extraordinários avanços no propósito de promover a integração regional. No âmbito do MERCOSUL foi um período de avanço na engenharia institucional, com importante crescimento comercial do bloco (SOUZA; SILVEIRA, 2014a, p. 66)

As iniciativas integracionistas surgidas nesse novo contexto podem ser compreendidas como um “novo regionalismo”, definido da seguinte forma:

De uma concepção integracionista que privilegiava a questão comercial, os governos sul-americanos passaram a dar preferência a processos mais cooperativos. O caráter apolítico dos velhos mecanismos foi substituído por uma repolitização da agenda, deslocando-se a ênfase de temas comerciais e econômicos para assuntos políticos. O novo regionalismo, como processo dinâmico e não estático, reconhece a importância do comércio, mas vai além dessa dimensão. Trata-se de um fenômeno alternativo à integração comercial tradicional, pois agrega fatores estratégicos como segurança, solução de conflitos, defesa dos direitos humanos, vigência da democracia, desenvolvimento socioeconômico integral e equitativo, proteção do meio ambiente e integração física e energética. Assim, os governos sul-americanos vêm propondo modelos de regionalismo que pretendem alterar o paradigma de integração econômica tradicional, de caráter assimétrico e insuficiente. (NERY, 2016, p. 65)

Nesse contexto, a constatação da falta ou precariedade da infraestrutura em zonas de fronteira ou em rotas estratégicas do comércio internacional torna-se pauta

central para os Estados da América do Sul, que na primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida entre 31 de agosto e 1 de setembro de 2000, em Brasília (Brasil), aprovaram a criação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).

A partir de então, os trabalhos eram conduzidos pelo Comitê de Direção Executiva, que em sua quarta reunião em Caracas (Venezuela), no ano de 2003, publicou a Visão Estratégica da Integração Física Sul-Americana (VESA), primeiro documento substancial que define Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), Setores e Grupos Técnicos Executivos, bem como instâncias internas de organização e trabalho. Nesse ano foram apresentadas uma primeira versão incipiente da Carteira de Projetos da IIRSA (IIRSA, 2003a), sem dados técnicos, e a Metodologia de Análise da Carteira de Projetos, que indica os critérios utilizados na definição dos EIDs e dos projetos (IIRSA, 2003b).

Ao longo da primeira década do século XXI, foram sendo concebidas e consolidadas inúmeras parcerias e instrumentos de cooperação entre os países da América do Sul e os blocos econômicos CAN e MERCOSUL. A elaboração da estratégia e dos parâmetros dos novos mecanismos que foram criados e geridos passa a ser orientada pela Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), lançada na Declaração de Cusco, emitida pela III Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004. Pode-se afirmar que a infraestrutura foi uma das pautas de grande relevância ao longo das primeiras agendas em prol do novo regionalismo sul-americano e da CSN; um exemplo significativo de instituição multilateral criada a partir do acúmulo dessas reuniões foi o Conselho Energético da Sul-Americano, fundado em 2007.

Com a celebração do Tratado Constitutivo da União dos Estados Sul-Americanos (UNASUL), em reunião da CSN em 2008, os países do continente passaram a compor um novo organismo multilateral que, além de uma perspectiva ampla de integração (física, econômica e política), apresentava também um esforço em torno da construção de um “novo regionalismo”. A UNASUL era um instrumento que buscava agregar os interesses de cunho econômico, político e infraestrutural dos diferentes países sul-americanos, marcados por governos nacionais orientados a

partir de diferentes matrizes político-ideológicas, a exemplo da Venezuela, que defendia uma narrativa anti-imperialista e anti-norte-americana, e do Peru, que, ao contrário, era liderado por um governo de direita com forte alinhamento com os Estados Unidos.

Nesse contexto, o Brasil assumiu papel de destaque como mediador de interesses antagônicos, bem como fiador de encontros e instrumentos de diálogo e cooperação. O protagonismo brasileiro no contexto do novo regionalismo sul-americano pode ser interpretado como uma ação de imperialismo regional, principalmente pelo fato de exercer um poder econômico e político para financiar projetos de desenvolvimento econômico regional, tendo o apoio de diversas empresas privadas para sua execução.

A atividade da UNASUL passa a ser conduzida por conselhos temáticos, criados nos anos seguintes, como o Conselho de Economia e Finanças, o Conselho de Defesa Sul-Americano, o Conselho Energético Sul-Americano, o Conselho de Saúde Sul-Americano e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Este último, criado em 2009, fez com que a IIRSA passasse a ser considerada, após 2010, como um órgão submetido a ele. Nesse sentido, a UNASUL favorece uma expansão das atividades da IIRSA pela ampliação do seu aparato técnico-político, obtido por meio do aprofundamento dos mecanismos de diálogo e do estabelecimento de acordos em torno de infraestruturas comuns entre os países.

O crescimento do número de projetos e cifras investidas ou previstas nas ações da IIRSA mostra o “avanço” da integração de infraestrutura. A Carteira de Projetos da IIRSA de 2004 é o primeiro documento oficial a sistematizar e reunir todos os projetos planejados ou em curso, trazendo dados específicos sobre eles, como orçamento, localização geográfica e objetivo, entre outras informações. Na Carteira de 2004, são apresentados um total de 335 projetos, com valores estimados em US\$ 37,4 bilhões. A Carteira de Projetos mais recente, de 2017, já é ampliada para 562 projetos e o investimento já realizado ou previsto é cinco vezes maior, chegando a US\$ 198,9 bilhões (IIRSA, 2004, 2017).

A partir da segunda década do século XXI, observa-se a emergência de uma crise política na América do Sul, o que implicou desafios para a integração regional, impondo entraves para a manutenção do regionalismo em voga, notadamente, com a redução do poder de investimento e instabilidades político-institucionais nos Estados

sul-americanos³. Esses fatores também afetaram a IIRSA, favorecendo a desaceleração das suas atividades e o esvaziamento das suas instâncias de diálogo e cooperação⁴.

Considerando o avanço e o retrocesso do “novo regionalismo” ocorrido nas duas primeiras décadas do século XXI, observa-se a IIRSA como instrumento de grande relevância na construção de acordos e consensos no âmbito intracontinental, tendo a agenda de infraestrutura sido pauta de destaque em inúmeras discussões e execuções da UNASUL. Nesse sentido, o crescimento e o enfraquecimento da IIRSA também são parte inexorável do regionalismo em questão. A formação de uma agenda comum de integração física na América do Sul foi resultado de um cenário regional e internacional favorável, mas estava embasada na construção de uma concepção de desenvolvimento pactuada a partir dos interesses dos Estados-nação em obterem melhor inserção na economia mundial, o que, não raramente, provocou impactos e conflitos com planos de governo e populações locais ou sub-regionais e territorialidades diversas (DE LISIO, 2016; PORTO-GONÇALVES, 2011). Essa concepção de desenvolvimento, que se constituiu como uma agenda mínima para governos de diferentes matrizes político-ideológicas, será alvo de análise crítica neste artigo.

Desse modo, o objetivo geral deste texto é analisar de forma crítica e sintética a criação, o crescimento e a redução da atuação da IIRSA no contexto regional desde a sua origem, estabelecendo a seguinte questão de pesquisa: os projetos e ações da IIRSA promoveram o desenvolvimento socioeconômico, local e sustentável conforme preconizado em seus documentos? Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) sistematizar e disponibilizar tabelas, dados e referências com informações sobre a IIRSA para pesquisadores, estudantes, profissionais e outros interessados; b) analisar criticamente a concepção de desenvolvimento empregada

³ A crise política na América do Sul, processada durante a segunda década do século XXI, compreende a desestabilização política e econômica de governos por meio de golpes institucionais ou reviravoltas eleitorais ocorridas em contextos de grande acirramento político-social nos países. Esses momentos foram vividos por Paraguai (2012), Argentina (2015), Brasil (2016), Equador (2017), Bolívia (2019) e Uruguai (2019).

⁴ O regionalismo sul-americano também foi afetado por mudanças ocorridas na política internacional, como a eleição do governo Donald Trump nos Estados Unidos (2016) e a adoção, em vários países centrais, de uma narrativa protecionista, adotando um negacionismo em relação aos órgãos multilaterais de cooperação, enfraquecendo as integrações políticas e econômicas regionais e favorecendo os acordos bilaterais.

nos projetos e ações da IIRSA; e c) analisar, com base na crítica da Ecologia Política⁵, os impactos causados pelos projetos nos contextos locais.

A investigação foi organizada com uso de procedimentos e materiais presentes nas seguintes etapas metodológicas: a) estudo documental de publicações da IIRSA e outras instituições; b) sistematização de dados da Carteira de Projetos da IIRSA; c) revisão bibliográfica de estudos acadêmicos sobre impactos dos EIDs da IIRSA na América do Sul; e d) análise crítica dos conceitos de território e desenvolvimento, com base em teóricos da Ecologia Política.

A partir dos preceitos expostos, este artigo apresentará uma análise crítica e geral dos projetos e intervenções da IIRSA na América do Sul. Sendo assim, a reflexão proposta não versará sobre as especificidades concernentes aos diversos EIDs que constituem o escopo de atuação da IIRSA, até porque já existe uma extensa bibliografia científica publicada nas últimas duas décadas com diversas avaliações sobre os EIDs e seus projetos. Trata-se de promover uma análise de conjunto, que evidencie as contradições teóricas e práticas da IIRSA e que sirva como base para o desenvolvimento de outros estudos sobre a instituição e a integração sul-americana.

Panorama dos projetos da IIRSA

A IIRSA tem sido, nas últimas duas décadas, uma ferramenta relevante na integração regional sul-americana, abarcando investimentos e projetos de infraestrutura entre os 12 Estados-nação do continente (Figura 1), celebrando parcerias também com a Guiana Francesa, Departamento Ultramarino da França. Seus projetos são justificados pela necessidade de ampliar a integração física por meio de EIDs que abarquem geograficamente as ações contidas nas Carteiras de Projetos da instituição, que afirmam promover o desenvolvimento “econômico-social”, “sustentável” e “local” (IIRSA, 2004, 2017).

⁵ A crítica da Ecologia Política é considerada um campo de reflexão teórica e prática, associada a princípios epistemológicos, presente em diversas ciências como Direito, Geografia, Ciências Sociais e Biologia, entre outras. Nesse campo, pesquisadores e ativistas se propõem a realizar análises que interpretem de modo integrado os fenômenos político-sociais com as concepções de natureza, preconizando que escolhas e projetos dos agentes da sociedade e do Estado decorrem de sua visão ecológica (implícita ou declarada) para o seu *locus* de atuação e para o planeta. Nesse sentido, é comum uma análise que associe a concepção marxista de sistema-mundo e a teoria da dependência, com preceitos das teorias dos sistemas ecológicos, a fim de avaliar os fluxos de energia e matéria da periferia global para o centro, entre outras relações, mediadas por Estados e agentes políticos (WALKER, 2011). Entre os autores que se filiam à Ecologia Política como campo de análise referenciados neste texto estão: Carlos Walter Porto-Gonçalves (2011), Antonio De Lisio (2014, 2016) e Ana Ester Ceceña (2009).

Figura 1 – Agenda de implementação de projetos da IIRSA consensuada entre 2005 e 2010

Fonte: Angelita Souza (2011)

A proposta da IIRSA é constituir uma “nova visão geoeconômica” da América do Sul, reforçando a importância da integração física para o crescimento da competitividade internacional e dos “negócios” na região (IIRSA, 2004b).

As informações de 2017 apresentadas pela Carteira de Projetos, que foi atualizada com frequência desde 2004, totalizam 562 projetos divididos em 47 grupos que compõem os nove EIDs, somando um investimento total, realizado ou previsto, de US\$ 198,9 bilhões de dólares (IIRSA, 2017); esses valores abarcam todos os projetos oficialmente anunciados entre os anos de 2000 e 2017. Os projetos estão divididos em três setores – transporte, energia e comunicação – e podem ter sua

situação qualificada como Perfil, Pré-execução, Execução e Concluído (Tabela 1).

Tabela 1 – Eixos de Integração de Desenvolvimento e projetos da IIRSA

	Eixos de Integração e Desenvolvimento	N Projetos	N Grupos	Situação				Setor			Investimento Mi U\$
				Perfil	Pré-eje.	Eje.	Concl.	Trans	Energ	Com.	
1	Amazonas	70	8	13	16	17	24	69	1	0	27497,5
2	Andino	65	9	11	8	26	20	54	14	0	28141,2
3	Capricornio	76	5	6	29	22	19	74	3	0	15670,6
4	Del Sur	45	2	6	20	13	6	42	3	0	4411,2
5	Escudo Guayanés	20	4	6	3	5	6	18	1	1	4581,3
6	Hidrovia Paraguay-Paraná	84	5	22	18	24	20	75	7	2	7534,2
7	Interoceânico Central	62	5	5	14	21	22	59	2	2	19721,1
8	Mercosur-Chile	115	6	6	37	43	29	96	18	1	58515,6
9	Perú-Brasil-Bolivia	24	3	6	7	5	6	19	5	0	32648,3
10	Multi-ejes*	1	0	0	0	0	1	1	0	0	180,4
TOTAL		562	47	81	152	176	153	507	54	6	198901,4

Fonte: Elaboração própria com dados da IIRSA (2017).

A quantidade de projetos e a abrangência dos EIDs permitiu que a IIRSA abarcasse múltiplas sub-regiões sul-americanas, lidando com a integração em áreas de fronteiras, o que, do ponto de vista histórico, não é tarefa simples. A integração física é um objetivo que visava ser alcançado principalmente por meio do setor de transporte, que representa quase 90% de todos os projetos e pouco mais de 70% do total de investimentos realizados ou previstos até 2017, como dispõe a Tabela 2. Os projetos incluídos no setor de transporte foram, em sua maioria (49,51%), destinados à melhoria ou expansão da malha rodoviária e visavam promover e garantir os fluxos “existentes” ou “potenciais”, associados majoritariamente à produção e à circulação de *commodities* (IIRSA, 2017). Vitor Souza (2015, p. 35) reforça que:

Logo, os investimentos no modal rodoviário são necessários, uma vez que possibilitam momentaneamente a ampliação da fluidez territorial na região, porém, em longo prazo, caso não se diversifique mais intensamente os investimentos também para outros modais, perde-se a oportunidade de fomentar com maior vigor uma matriz de transporte mais equilibrada e competitiva, capaz de reduzir efetivamente os custos logísticos na região em médio e longo prazo; visto que a atual concentração e a perspectiva de intensificação do comércio regional, em especial de cargas de *commodities* em trânsito, poderão contribuir com a futura ineficiência de diversos trechos das rodovias do Cone Sul.

Na perspectiva de desenvolvimento nacional e regional, concordamos com a argumentação levantada por Vitor Souza (2015), entretanto, fazemos um questionamento plausível sobre o avanço dessas infraestruturas de transporte: em que medida serão benéficas para a sociedade local? Visto que muitas dessas obras alteram toda a dinâmica de uso e ocupação do solo, atingindo fortemente comunidades e povos originários, alterando toda a lógica social, urbana e rural, além de degradarem o ambiente natural, trazendo consigo fluxos migratórios e, com eles, o aumento das desigualdades e, em muitos casos, da violência.

Tabela 2 – Setores e subsetores dos projetos da IIRSA

SETORES E SUBSETORES	Projetos		Investimento	
	Total	%	Mi US\$	%
Aéreo	24	4,27	7.588,10	3,82
Carretero	258	45,91	69.354,20	34,87
Ferrovário	53	9,43	52.065,30	26,18
Fluvial	71	12,63	2.898,30	1,46
Marítimo	35	6,23	10.418,70	5,24
Multimodal	14	2,49	679,30	0,34
Pasos de Frontera	47	8,36	949,70	0,48
TRANSPORTE	502	89,32	143.953,60	72,37
Geração energética	25	4,45	43.516,50	21,88
Interconexão energética	29	5,16	11.410,20	5,74
ENERGIA	54	9,61	54.926,70	27,62
Interconexão de comunicações	6	1,07	21,00	0,01
COMUNICAÇÃO	6	1,07	21,00	0,01
TOTAL	562	100	198901,4	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados da IIRSA (2017)

A ampliação do fornecimento e da distribuição energética em larga escala abarca 9,61% dos projetos e 27,62% da cifra total de investimentos da IIRSA, englobando a construção de usinas eólicas, geotérmicas e hidrelétricas, a exemplo do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, concluído em 2017. São construções altamente impactantes em termos sociais e ambientais. Os investimentos no setor de comunicação foram irrisórios, compondo apenas 0,01% do montante aplicado,

concentrando-se nas áreas do MERCOSUL; podemos afirmar que esse foi um ponto falho da IIRSA, tendo em vista a importância da tecnologia para os processos sociais, políticos e econômicos dos dias atuais, principalmente porque as redes e fluxos de dados são pontos-chave para promoção da cidadania, do crescimento econômico e do avanço da ciência e tecnologia nos países.

A Tabela 3 sistematiza dados para interpretação do conjunto dos projetos da IIRSA, privilegiando a observação acerca da participação de cada país no quadro geral da Carteira de Projetos entre os anos de 2000 e 2017, identificando a quantidade e o andamento dos projetos, bem como a participação dos segmentos público e privado desses países nos investimentos totais. Ademais, visa observar a quantidade de projetos dos setores de transporte, energia e comunicação presentes nos diferentes países. A disposição completa dos dados na Tabela 3 facilita a interpretação das questões e dos interesses sub-regionais que envolvem o regionalismo sul-americano, revelando uma intensidade de participação desigual entre os países na IIRSA, em decorrência de fatores como seu tamanho, capacidade de investimento público e interesses geoeconômicos e estratégicos.

Tabela 3 – Características dos projetos da IIRSA por país

País	Projetos (total)				Situação (%)				Setor (total)			Fonte de Investimento (%)			Investido T (Mi US\$)
	Nac.	Binaci.	Multi.	T	Perfil	Pré-eje.	Eje.	Concl.	Trans	Energ	Comunic	Público	Privado	PP	
Argentina	132	30	0	162	11,7	35,8	32,7	19,8	144	17	1	88,3	0,0	11,7	48.545,9
Bolívia	32	19	1	52	21,2	34,6	26,9	17,3	46	4	2	62,0	0,2	37,8	19.611,5
Brasil	65	21	3	89	7,9	20,2	36,0	36,0	78	9	2	38,8	21,6	39,5	78.107,8
Chile	59	16	0	75	2,7	38,7	22,7	36,0	75	0	0	62,0	37,0	1,0	12.561,0
Colômbia	18	13	1	32	9,4	15,6	31,3	43,8	25	7	0	93,3	0,0	6,7	4.641,7
Equador	18	20	0	38	21,1	15,8	21,1	42,1	31	7	0	100	0,0	0,0	19.603,1
Guiana	3	2	3	8	37,5	25,0	12,5	25,0	7	1	0	28,6	0,0	71,4	911,9
Paraguai	43	20	1	64	25,0	39,1	17,2	18,8	53	8	3	86,6	9,8	3,5	18.380,2
Peru	51	21	1	73	23,3	16,4	32,9	27,4	70	3	0	24,4	53,9	21,7	12.535,0
Suriname	3	1	3	7	42,9	28,6	28,6	0,0	6	1	0	83,0	0,0	17,0	3.831,9
Uruguai	33	9	0	42	16,7	26,2	33,3	23,8	32	9	1	75,8	0,4	23,8	4.321,5
Venezuela	11	7	2	20	35,0	15,0	40,0	10,0	13	6	1	55,7	29,4	14,9	2.122,5

Fonte: IIRSA, 2017.

Os dados subsidiam uma análise exploratória sobre o protagonismo de determinados países e de blocos econômicos de atuação regional no volume de aportes e na configuração dos EIDs. O montante relativo aos países do MERCOSUL somados corresponde a um pouco mais de US\$ 151 bilhões, sendo que se destaca o

protagonismo de Brasil e Argentina, maiores economias do continente, que somam juntos mais de US\$ 120 bilhões de investimentos. Os países membros da CAN são responsáveis por aportes/custeio de cerca de US\$ 56 bilhões, enquanto os países que não fazem parte de nenhum desses dois blocos – Chile, Guiana e Suriname – participaram com cerca de US\$ 17 bilhões.

Os dados sobre investimentos são compostos pelos valores já aplicados ou já acordados e previstos dentro da Carteira de Projetos. Esses dados não correspondem aos valores a serem investidos nos países denominados, mas se referem aos montantes ofertados pelos Estados-nação e pelo segmento privado da economia nacional no orçamento geral da IIRSA para execução dos projetos, havendo, assim, investimentos destinados a projetos situados no próprio território nacional, em outros países ou em zonas de fronteira, com caráter binacional ou multinacional. Assim, esses dados possibilitam a interpretação dos fluxos de investimentos em infraestrutura no âmbito intrarregional.

Como revela a Tabela 4, apesar de a IIRSA atuar de modo destacado na instalação de infraestruturas para atender a projetos de iniciativa privada (IIRSA, 2004), a maioria dos investimentos é pública (59,8%). Nesse quesito, Brasil, Peru e Guiana (61,1%, 75,6% e 71,4%, respectivamente) são países em que a maioria dos valores aportados são decorrentes de projetos de natureza privada ou de parcerias público-privadas. No caso do Brasil, isso decorreu especialmente do interesse de empresas nacionais de construção civil nas obras de integração da infraestrutura regional (CECEÑA, 2009).

Tabela 4 – Distribuição do financiamento dos projetos da IIRSA

Financiamento	Projetos	Valor (T)	Valor (%)
Públicos	447	118.993,7	59,8
Privados	71	30.807,0	15,5
Público-privados	44	49.100,7	24,7
TOTAL	562	198.901,4	100,0

Fonte: IIRSA, 2017

A presença massiva de investimentos públicos e de parcerias público-privadas, bem como a concentração de ações em áreas de integração econômica pré-existente (destaque para MERCOSUL e CAN), desvela o interesse dos projetos nacionais na expansão de infraestruturas que, em sua maioria, são justificadas a partir da lógica de fomento da produção e circulação de mercadorias (*commodities* e produtos industrializados, entre outros) e serviços. Há de se destacar também a participação de organismos internacionais na composição desses valores (Tabela 5). Entre os agentes internacionais notáveis que estão envolvidos, podem ser destacados o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com 36 projetos orçados em US\$ 6,9 bilhões; a Corporação Andina de Fomento (CAF), com 32 projetos orçados em US\$ 5,4 bilhões; a União Europeia (UE), com 4 projetos orçados em US\$ 254,8 milhões; e o Banco Mundial, com 3 projetos orçados em US\$ 241,0 milhões.

Tabela 5 – Principais fontes de investimento em projetos da IIRSA, entre 2000 e 2017 (em milhões de US\$)

Fuente de financiamiento	N° de proyectos	Inversión estimada*	Inversión ejecutada*
Tesoro nacional	322	70.374,5	27.026,4
Privados	86	43.609,9	11.459,2
A definir	72	40.431,0	170,0
BID	36	5.716,6	1.211,0
CAF	32	4.265,1	1.154,8
Varios	20	13.159,4	2.748,0
Tesoro provincial	17	1.875,0	200,0
Binacional	12	9.639,8	1.408,8
FOCEM	10	819,0	419,3
Varios - Público	10	3.611,8	0,0
FONPLATA	6	298,9	0,0
A definir - Público	6	328,0	0,0
A definir - Privado	6	1.149,7	388,0
Bancos privados	4	108,0	0,0
Unión Europea	4	179,5	75,3
Banco Mundial	3	172,5	68,5
JBIC	3	185,9	0,0
BNDES	2	157,1	67,2
Tesoro municipal	2	2.100,0	2.100,0
Varios - Privado	2	719,9	0,0
TOTAL		198.901,4	48.496,5

Fonte: IIRSA, 2017

O modo como são apresentados os dados nos relatórios e projetos da IIRSA não favorece uma análise da composição mais detalhada dos investimentos. No entanto, a Tabela 5 nos assegura uma visão geral que permite reconhecer a participação de alguns agentes de destaque da economia mundial na implementação de projetos.

A ausência de dados mais significativos acerca dos últimos três anos de atividade da IIRSA decorre da falta de documentos recentes publicados no *website* da instituição⁶, sendo os últimos de 2017, entre eles o informe da XXXI Reunião do Foro

⁶ Consulta realizada no *website* da IIRSA. Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso em: 01 fev. 2022.

Técnico da IIRSA, ocorrida em 5 de dezembro de 2017, em Buenos Aires, que republicou o plano estratégico 2012-2022 (COSIPLAN, 2017). No ano de 2019, foi publicado oficialmente no portal da IIRSA apenas o balanço de dados do Instituto para Integração da América Latina e Caribe do BID, que não é de autoria da IIRSA/COSIPLAN. Os anos de 2018 e 2020 não registram nenhuma publicação oficial no portal virtual da IIRSA.

Com base no estudo dos documentos e nas informações aqui sistematizadas e comentadas, torna-se possível uma abordagem do papel da IIRSA nas transformações espaciais na América do Sul. Confrontando as acepções de território e desenvolvimento que fundamentam os projetos (na concepção e na prática) e as acepções oriundas da Ecologia Política, o próximo item do artigo permite uma análise crítica do viés mercadológico desse relevante instrumento da integração regional e dos impactos socioambientais por ele causados.

Aspectos conceituais e práticos das noções de desenvolvimento e território na IIRSA

A IIRSA sempre foi parte de um contexto mais amplo de integração regional, enfatizando em sua “visão estratégica”, inclusive, a concepção da “América Latina como um só país”, “como um espaço geográfico integrado” (IIRSA, 2003c, p. 10). Trata-se de uma arrojada síntese político-institucional para mediação dos interesses dos Estados-nação da América do Sul, capaz de articular intervenções em larga escala e apoios financeiros e institucionais diversos.

Apesar de preceder a criação da UNASUL, a IIRSA deve ser compreendida como substrato inicial e parte integrante do processo de integração do “novo regionalismo” sul-americano do século XXI. Constituiu-se como instância de mediação de interesses, conciliadora das diferenças político-ideológicas e dos alinhamentos internacionais dos governos do continente. Os seus documentos expressam (IIRSA, 2003b, 2016, 2017), como imperativo principal, a ampliação da competitividade para participação no mercado mundial.

Não se pode, portanto, inculir à IIRSA nenhum interesse anticapitalista ou até “protecionista”, uma vez que a Iniciativa não propõe medidas para restringir a atuação de empresas e instituições internacionais nas economias dos países e na exploração de recursos estratégicos. Um exemplo disso é o declarado alinhamento da IIRSA com os desafios do BID para a América Latina, sendo ela citada em documentos oficiais do BID desde os primeiros anos da sua fundação (BID, 2002).

A estreita relação entre IIRSA e BID apresenta-se como sinal da abertura dos projetos de integração sul-americanos face a instituições e circuitos internacionais da economia. Essa estreita relação não é evidenciada apenas nos aportes investidos, mas também em um conjunto de ações de cooperação em que o BID promoveu apoio técnico e executivo para a IIRSA, auxiliando-a na elaboração e adequação de projetos. O BID também promoveu diversas adequações internas em seus fluxos e processos para atender às demandas da IIRSA. O documento *Evaluación de la acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, de 2008, é um dos exemplos disponíveis no *website* da instituição, descrevendo ações de cooperação e interesse mútuo.

A parceria da IIRSA com instituições internacionais revela o interesse em prol de uma política multilateral, não protecionista, visando ao desenvolvimento regional. Mas esta não se associa apenas ao regionalismo sul-americano, pois seus projetos e suas benfeitorias estão extremamente associados ao capital internacional e suas empresas, principalmente aos grandes mercados de Europa, Estados Unidos e China.

O que se apresentou como motivação principal da integração foi garantir as bases para ampliar a produção e circulação de mercadorias, sul-americanas ou não, buscando colocar o continente como área mais vantajosa para a exploração econômica internacional. Nesse sentido, mesmo a IIRSA justificando seu projeto de integração de infraestrutura na necessidade de desenvolvimento socioeconômico da América do Sul e de ampliação dos Índices de Gini⁷ do continente (IIRSA, 2003b, 2017), os projetos da instituição não incluem quaisquer equipamentos que venham a atuar diretamente na garantia de direitos sociais ou de melhoria ambiental para redução dos riscos às populações. Isso fica evidente no fato de que nenhum dos projetos visava à promoção do desenvolvimento social nas áreas de habitação,

⁷ “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza” (WOLFFENBUTTEL, 2004).

saneamento básico, prevenção a riscos ambientais e assistência social ao imigrante (visto que muitos projetos são binacionais), entre outras.

A constante ênfase dada à necessidade do “desenvolvimento de negócios, gerando economias de escala” (IIRSA, 2003c, p. 10), demonstra-se como única proposta da IIRSA para lidar com problemas mais diretamente ligados à ordem social. É flagrante, dentro da metodologia de definição dos EIDs e projetos, a prioridade dada a um modelo de “desenvolvimento” mediado por agentes econômicos privados, que define como “critério técnico” para análise dos territórios escolhidos para intervenção o seu potencial para exploração mercantil, dado pela presença de recursos naturais e relações prévias ou potenciais de produção com o setor privado.

Foi feito um esforço para incorporar os territórios cujo nível atual de desenvolvimento, combinado à dotação conhecida de recursos naturais, sugere que existe um alto potencial para a geração de produções exportáveis dentro ou fora da região. Para essa definição, atenção especial foi dada às manifestações de interesse já expressas em torno de importantes projetos produtivos de natureza privada (IIRSA, 2004, p. 19).

É declarado, portanto, o interesse das empresas como fator decisivo para a priorização de projetos e territórios. Nesse quesito, o interesse das empresas brasileiras merece destaque. Além do fato de o Brasil ter sido o país com maior investimento privado na IIRSA, há um evidente interesse de companhias do país na expansão de negócios na América Latina, tendo sido agentes importantes na execução de muitos projetos da IIRSA.

A empresa de construção civil e pesada brasileira Odebrecht⁸, por exemplo, é apontada como uma das latino-americanas mais beneficiadas na execução de projetos da IIRSA, tendo projetos em toda a América do Sul (CECEÑA, 2009), chegando a operar em 2022 em dez países da região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Paraguai e Venezuela) e em mais outros quatro no

⁸ Em dezembro de 2020 a empresa Odebrecht mudou de nome e passou a se chamar Novonor.

conjunto da América Latina (Guatemala, México, Panamá e República Dominicana) (NOVONOR, [2022]).

Comportamento semelhante de expansão em direção ao mercado latino-americano nesse período é apresentado também pela construtora Andrade Gutierrez em um editorial escrito pelo grupo em 2007, no qual defende sua vocação de atuação na América Latina, respaldada em diversos projetos executados nos anos anteriores, no “*know how* brasileiro” e em sua relação com “[...] várias organizações multilaterais e de ajuda na América Latina” (ANDRADE GUTIERREZ, 2007). A empresa possui ou já possuiu atuação em nove países sul-americanos (Brasil, Paraguai, Bolívia, Argentina, Chile, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela) e em outros oito da América Latina (ANDRADE GUTIERREZ, [2022]).

É notável a estreita relação entre empresas de construção civil e pesada e o governo brasileiro na expansão da infraestrutura nacional e regional, tendo sido as mais beneficiadas na etapa de execução dos projetos. No entanto, as grandes favorecidas da IIRSA são aquelas que atuam nas matrizes de exploração de recursos estratégicos, setores que estão, em sua maioria, sob hegemonia de empresas estrangeiras. O primeiro exemplo a ser mencionado é o da mineração, altamente impactante e uma das atividades mais priorizadas na IIRSA, que auxiliou a expansão de empresas de capital internacional como Anglo American, BHP Billinton, Río Tinto, Vale do Rio Doce, Xstrata y Nippon Mining Holdings (CECEÑA, 2009).

Em outras atividades estratégicas, como petróleo e gás, a despeito da participação de empresas privadas nacionais ou públicas (como a Petrobras), há significativo crescimento dos negócios das estrangeiras, como Exxon, Royal Dutch, British Petroleum, Chevron e CONOCO-Phillips; no setor de celulose ocorre processo semelhante, favorecendo a expansão das empresas Stora Enzo, Weyerhaeuser, Aracruz Celulose, Votorantim Celulose e Kablin, por exemplo (CECEÑA, 2009).

A maioria das empresas citadas recebeu, de alguma forma, benefícios e incentivos dos Estados, que foram de grande importância para implementação e execução das atividades. Entre os apoios públicos prestados, encontram-se: isenção

de impostos, supressão da burocracia, alteração de leis ambientais e garantias de remoção das populações locais das áreas ofertadas, entre outros benefícios.

Revela-se procedente a crítica de que os alicerces da proposta de desenvolvimento socioeconômico da IIRSA preveem, estritamente, o crescimento de forças produtivas de mercado, não apontando qualquer solução de infraestrutura que atue diretamente na garantia de serviços e direitos à população; não há soluções para prever ou mitigar impactos sociais que venham a ser causados pelos megaprojetos. Souza e Silveira (2014b, p. 149) reforçam que o COSIPLAN e a IIRSA foram alvo de grandes polêmicas, como os estudos de impactos ambientais insuficientes e a dificuldade de contemplar as demandas das populações locais para a constituição do portfólio de obras. Esses impactos socioambientais negativos são sentidos com intensidade diversificada em cada região que abrange a gama de projetos.

Na prática, a acepção de desenvolvimento socioeconômico da IIRSA só compreende o “social” como consequência da geração de renda, que pode vir com o crescimento da atuação de grandes empresas, por meio da contratação de mão de obra local para atender direta ou indiretamente aos megaprojetos. Essa noção de desenvolvimento defendida pela IIRSA é pautada exclusivamente no princípio de inserção dos mais pobres na economia de larga escala, no entanto, é uma solução demasiadamente restrita para o efetivo desenvolvimento social, pois este deve abarcar um conjunto de outros aspectos não salariais, como condições de trabalho, moradia, saúde etc., temas não incluídos como preocupações dos projetos executados.

Essa constatação se soma, ainda, a outra crítica necessária aos objetivos da IIRSA. Entre eles, a instituição define o interesse de promover o “desenvolvimento local”, que é explicitamente falso em muitos casos nos diversos eixos, seja em uma perspectiva institucional ou socioespacial.

Em termos institucionais, De Lisio (2016, p. 199) apresenta um conjunto de tensões entre as prioridades da IIRSA e os planos elaborados por governos locais, porque esses projetos de integração, em geral, dão “uma importância de secundária à marginal [...] aos problemas de desenvolvimento local” por terem sido concebidos

por um “projeto nacional que descuida ou subestima as realidades locais”, contrariando, muitas vezes, resoluções e entendimentos de conselhos públicos que contam com a participação da sociedade civil. Isso ocorre na medida em que os projetos são pensados desde governos centrais dos países sul-americanos, interessados em conformar “franjas multinacionais de território” que favoreçam a competitividade internacional, não tendo sido pautados por qualquer mecanismo de participação popular na tomada de decisões (DE LISIO, 2014, p. 16).

A premissa de que a IIRSA prioriza o “desenvolvimento local” se revela incoerente não apenas em seus princípios institucionais, ao não incluir mecanismo de escuta local na elaboração e execução dos projetos, mas também em termos socioespaciais, porque os projetos da IIRSA visam integrar recursos estratégicos (como água, terra e minérios) aos mercados regional e mundial, sem dar a devida importância, em seus documentos oficiais e na execução das atividades, à relevância deles para a reprodução da vida de grupos sociais locais e suas espacialidades⁹. Partindo de um caráter centralista e economicista de desenvolvimento, a iniciativa executa uma reorganização territorial baseada em megaprojetos que, para muitas comunidades locais, significam a “alienação dos seus direitos” ao impedirem ou limitarem o “desfrute próprio dos recursos”, impondo-os grandes empecilhos na “defesa dos estilos de vida locais” e dos seus territórios (DE LISIO, 2014, p. 16).

A IIRSA, reconhecendo que seus projetos atuam em áreas de proteção ambiental e em ecossistemas de grande relevância regional, em seus documentos oficiais afirma que seus empreendimentos também promovem o desenvolvimento sustentável:

[...] atenção especial foi dada às áreas que possuem regimes especiais para a proteção dos direitos indígenas, na forma de salvaguardas declaradas ou não declaradas. Nesse contexto, buscamos identificar os corredores intermodais de transporte mais lógicos em termos de conectividade e eficiência que minimizem os impactos ambientais e sociais, otimizem sinergias de abrir apenas um corredor pelo qual passam as linhas de energia, gás, petróleo e telecomunicações, mantendo a eficiência econômica (ecoeficiência). (IIRSA, 2004, p. 19)

⁹ Vale ressaltar que os *royalties* que são pagos aos poderes públicos por empresas que passam a explorar esses recursos estratégicos não são capazes de reverter as mudanças processadas nos ecossistemas e nas comunidades locais a partir da inserção de megaprojetos – a exemplo da construção da Hidrelétrica do Rio Madeira ou das inúmeras rodovias que atravessam comunidades tradicionais e indígenas –, ainda que os valores pagos possam auxiliar ações mitigadoras de impactos ambientais ou políticas sociais.

Apesar de a IIRSA relatar que seus projetos partiam de uma proposta de desenvolvimento sustentável, na prática a realidade era outra, afetando diretamente diversas comunidades e ecossistemas locais. A promoção do EID Amazonas da IIRSA, que tem implementado a integração ferroviária entre Pacífico e Atlântico, teve como desdobramentos impactos socioambientais de diversas naturezas em toda sua extensão. A execução de obras relacionadas à Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), à Ferrovia Norte-Sul, à Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO) e à Nova Ferrovia Transnordestina, por exemplo, gerou impactos em muitas comunidades rurais de diferentes ecossistemas sul-americanos (GOÉS; RIBEIRO, 2017), assim como a implementação de portos conectados a essas ferrovias, como o Porto de Ilhéus (Bahia, Brasil), que foi alvo de muitos protestos de comunidades, inclusive apresentando incoerências nas documentações oficiais do licenciamento ambiental¹⁰.

Diversos estudos demonstraram que a implementação das novas infraestruturas gerou, direta ou indiretamente, grande impacto ambiental, a exemplo de Rossi (2021), que, ao analisar a expansão da IIRSA na fronteira Brasil-Bolívia-Peru, verificou um exponencial crescimento do desmatamento na região e do risco de inundação em áreas urbanas próximas ao rio Madeira, que registrou a maior crise de inundação da história em 2015.

Os argumentos apresentados até aqui não encerram o debate sobre as contradições relativas ao objetivo declarado pela IIRSA, de promover os desenvolvimentos socioeconômico, local e sustentável. Para entender essa ideia, tomemos o alerta feito por Porto-Gonçalves (2011) para o fato de que a IIRSA, ao definir seus EIDs, não levou em consideração as dinâmicas regionais pré-existentes nos âmbitos social, cultural e econômico. Os territórios abrangidos pelos EIDs são considerados espaços opacos que servem à estratégia de “conectar portos”. Assim, a IIRSA opta por definir os EIDs não como uma região, mas como “uma franja multinacional de território que inclui uma certa dotação de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e serviços logísticos” (IIRSA, 2017, p. 15), articulada pela infraestrutura de transporte, energia e comunicação.

A concepção de planejamento territorial empregada pela IIRSA (2004, 2017), também comentada no início deste item, parte da ideia de um território passivo, detentor de

¹⁰ O Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde (NEEPES), a Escola Nacional de Saúde Pública “Sergio Arouca” (ENSP) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) construíram e mantêm atualizado o Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, no qual são apresentadas as denúncias relativas ao Porto de Ilhéus e descritos os impactos a comunidades e ecossistemas em diversos municípios brasileiros. O Mapa está disponível em: <https://bit.ly/34zrE27>. Acesso em: 03 nov. 2022.

um potencial na interconexão ou provisão de recurso estratégico a ser explorado pelo mercado e seus fluxos. Parte-se do pressuposto de um meio ambiente subaproveitado, ao qual a construção de grandes obras de infraestrutura traria inevitável desenvolvimento socioeconômico, local e sustentável. Enquanto isso, na prática, o anúncio e a execução de projetos promovem modificações e promessas de reestruturação espacial, às quais as forças com maior capital financeiro e político possuem melhores condições para responder, e aos grupos locais resta ter sua cotidianidade alterada em termos econômicos, culturais, laborais e ambientais.

Muitos estudos têm apresentado os diversos impactos sociais e ambientais nas territorialidades¹¹ existentes na América do Sul ao serem atravessadas pelo desenvolvimento proposto a partir de interesses exógenos pela IIRSA. Vale destaque para o trabalho do Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense, que mapeou diversas territorialidades impactadas pelos projetos da IIRSA (PORTO-GONÇALVES, 2011).

Na pesquisa exploratória ao longo dos eixos da IIRSA, identificam-se 1.347 territorialidades, a saber: 664 comunidades indígenas; 247 comunidades camponesas; 146 comunidades de afrodescendentes e seus quilombos, palenques, cumbes; 139 comunidades de populações tradicionais (junqueiros, mariscadores, ribeirinhos, pescadores, cipozeiros, caiçaras, mulheres quebradeiras de coco-babaçu, faxinalenses), além de 60 organizações sociais (sem-teto, desempregados, associações de moradores), 59 organizações ambientalistas e 19 outras (mineiros, mulheres etc.). (PORTO-GONÇALVES, 2011, p. 160)

Esses grupos sociais estão territorializados em áreas geralmente descritas pela IIRSA como vazios demográficos, definindo-as pela sua “baixa ocupação do território”, a exemplo das zonas de fronteira na Amazônia, que são definidas pelos fatores “físico-ambientais” que, supostamente, “[...] determinam condições difíceis para o desenvolvimento de atividades humanas”; assim, o dinamismo econômico é apresentado como plataforma única para o desenvolvimento social dessas áreas (IIRSA, 2016, p. 52), mas, na realidade, elas já possuem ocupações ativas e dinâmicas próprias que apresentam relações mais equilibradas com seus ecossistemas, sendo importantes espaços de biodiversidade e de cuidado com a água, pré-requisitos para outras dinâmicas ambientais e econômicas do conjunto da América do Sul.

¹¹ Os conceitos de território e territorialidades, com base na crítica da Ecologia Política, são fundamentais como ferramentas para “compreender as relações da sociedade com a natureza [...] explicitando as relações de poder que a atravessam” (PORTO-GONÇALVES, 2011, p. 140).

Ao passo que se completam 20 anos de lançamento da IIRSA, seus resultados são notáveis nas diversas partes da América do Sul, tendo sido estudados por inúmeros pesquisadores de diferentes áreas científicas. Considerando a conjuntura política do final da década de 2010 como fator de desaceleração dos mecanismos de integração regional da América do Sul, como ocorre com a IIRSA, torna-se ainda mais necessário um balanço crítico de suas concepções e intervenções.

Ao confrontar as declarações da IIRSA com os impactos sociais e ambientais causados, são desveladas suas concepções de desenvolvimento e território, necessariamente mediadas pela intervenção estatal como viabilizadora de mercados – estes, por sua vez, únicos mediadores para o enfrentamento das desigualdades regionais e sociais anunciadas. A elaboração dessa crítica corrobora princípios teóricos que dialogam com o campo da Ecologia Política, ao observar a prioridade dada às corporações nacionais e internacionais na escolha e execução de projetos de integração da IIRSA, com diretrizes e motivações explicitamente relacionadas às expectativas e ao *modus operandi* da economia mundial.

Ao apostar em um modelo de desenvolvimento que atribui à iniciativa privada, em grande parte internacional, a mediação da relação entre sociedade e natureza, a IIRSA cria uma territorialização de mercado nas áreas de fronteira, pautada em fluxos da economia mundial, em que a promoção de cidadania¹² não figura entre os objetivos, sem qualquer atuação significativa na mediação de conflitos socioeconômicos ou na solução de problemas ambientais preexistentes.

Considerações finais

Este artigo expõe uma síntese sobre o surgimento e a consolidação da IIRSA, realizando uma análise crítica sobre o modelo de desenvolvimento que fundamentou a integração da infraestrutura sul-americana ao longo do século XXI. O balanço e a sistematização de informações produzidas pela IIRSA são ferramentas importantes para pensar o “conjunto da obra”, em um momento de desaceleração dos instrumentos do “novo regionalismo” sul-americano.

A América Latina, nos processos de consolidação dos seus Estados-nação, filiou-se a concepções sociais, econômicas e políticas do “mundo ocidental” (FIORI,

¹² Segundo Milton Santos (2007), as políticas territoriais implicam diretamente na cidadania, uma vez que é a distribuição dos direitos adquiridos por meio de equipamentos e serviços no território que define a “cidadania relativa” de uma comunidade ou população. Entende-se que o projeto de integração da IIRSA não tem como motivação a distribuição de equipamentos e serviços voltados para o bem-estar social das comunidades locais, mas sim para a estruturação de fluxos da economia mundial.

2010), de modo que as tendências de integração sul-americanas do século XXI, das quais a IIRSA é um braço importante, reproduzem essa filiação no nível de relações internacionais¹³ e sua concepção de desenvolvimento. Nesse quesito, os documentos da IIRSA são explícitos ao fundamentar os projetos da instituição em três pilares de desenvolvimento: socioeconômico, local e sustentável. Conclui-se, no entanto, que a concepção teórica de desenvolvimento defendida pelo órgão é incoerente com a metodologia de definição e a execução dos seus projetos.

Sendo assim, a pesquisa verificou que o desenvolvimento socioeconômico não foi abarcado pelos projetos de integração da infraestrutura, já que estes não contemplam as ferramentas adequadas para a promoção social. As medidas da IIRSA abordam apenas o desenvolvimento econômico, com base na economia de larga escala, considerando a questão social apenas como decorrência automática do crescimento de setores como mineração e agronegócio, os quais frequentemente estão associados a conflitos diretos com diversas comunidades tradicionais e indígenas, registrando, ao longo das duas últimas décadas, um descompasso entre o benefício do desenvolvimento e a preservação do modo de vida local, gerando consequências sociais gravíssimas para essas comunidades.

A premissa de desenvolvimento local da IIRSA também se verificou incoerente em termos institucionais e socioespaciais, já que os projetos não foram concebidos a partir de diagnósticos e demandas das comunidades e municípios, e sim de interesses dos Estados nacionais, com base nas manifestações de interesse de atores privados de grande porte. Essa conclusão é reforçada pela inexistência de participação de instâncias de governança local e territorial na metodologia de elaboração dos projetos e prioridades da IIRSA, sendo que em alguns casos houve até oposição local aos projetos.

A pesquisa identificou também que não houve efetivo empenho da IIRSA na promoção do desenvolvimento sustentável, já que ela priorizou megaprojetos altamente impactantes para promoção de cadeias econômicas igualmente impactantes. Mesmo com uma vasta carteira de projetos, a IIRSA não previu uma única ação voltada especificamente para mitigação de riscos ambientais existentes na

¹³ São inegáveis o crescimento da atuação chinesa na economia latino-americana durante o século XXI e as associações multilaterais com Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), mas a interlocução da IIRSA com agentes do mundo ocidental (por exemplo: Banco Mundial, BID e UE) e as relações geopolíticas estreitas entre muitos governos e os Estados Unidos colocam-se preponderantes em termos econômicos e geopolíticos.

América do Sul, e o único argumento em prol do desenvolvimento sustentável, por parte da instituição, é a utilização do critério de ecoeficiência entre projetos.

A IIRSA tem sido, portanto, uma plataforma político-institucional comum aos países, que funciona como mecanismo de desenvolvimento atrelado ao mercado internacional, pouco afinado com a dimensão ecológica dos biomas e sociedades sul-americanas.

A partir da análise crítica das concepções declaradas e transformações promovidas pela IIRSA, pôde-se constatar:

- i. a infraestrutura como elemento-chave do novo regionalismo sul-americano do século XXI, pauta favorável à confluência de governos de diferentes orientações político-ideológicas da região;
- ii. a amplitude do alcance dos objetivos de expansão da produção e circulação de mercadorias e serviços, que, a despeito de sucessos e fracassos específicos, transformou os fluxos em diversas sub-regiões da América do Sul;
- iii. que a acepção de território apresentada pela IIRSA está baseada em um planejamento tecnocrático que concebe o território como um espaço opaco a ser dinamizado a partir das potencialidades para exploração empresarial, contradizendo a concepção de território das diversas comunidades tradicionais e povos indígenas; e
- iv. que uma concepção de território e territorialidades desde a Ecologia Política pode auxiliar a compreensão da dimensão multiescalar da IIRSA e a evidenciação de seus impactos sociais, culturais e ambientais.

Com as considerações apresentadas, acredita-se ter contribuído com o esforço de produzir um balanço crítico sobre os 20 anos de implementação da IIRSA, evidenciando e discutindo aspectos técnicos e teóricos.

A reflexão sobre as dinâmicas de integração regional sul-americana a partir dos conceitos de desenvolvimento e território demonstram-se, então, muito válidas para a compreensão do protagonismo dos Estados-nação nesse contexto e pelo *modus operandi* que orienta as tomadas de decisão.

REFERÊNCIAS

ANDRADE GUTIERREZ. Latin America: opportunity, challenge and progress. **Revista DEP**, Brasília, n. 6, p. 231-238, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3U4NC1D>. Acesso em: 03 nov. 2022.

ANDRADE GUTIERREZ. **Andrade Gutierrez no mundo**, [S.l.], [2022]. Disponível em: <https://bit.ly/35AEhtX>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Além das fronteiras: o novo regionalismo na América Latina – Progresso econômico e social na América Latina**. Washington: BID, 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Evaluación de la acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)**. Washington: BID, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3AX8W0b>. Acesso em: 03 nov. 2022.

CAMPOS, Carlos O. El ALCA: los orígenes del viejo sueño imperial. In: AYERBE, Luis F. (org.). **Integração latino-americana e caribenha**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 9-30.

CECEÑA, Ana E. Caminos y agentes del saqueo en América Latina. **Radio Informaremos**, Ciudad de México, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3Kiz3CB>. Acesso em: 06 abr. 2022.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. **Plan de acción estratégico 2012-2022**, [S.l.], 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3LHZli3>. Acesso em: 06 abr. 2022.

DE LISIO, Antonio. **Desarrollo sostenible/cambio climático/IIRSA: elementos de ecología política en América Latina y El Caribe**. Buenos Aires: CLACSO, 2014. (ENGOV Working Paper Series, n. 9). Disponível em: <https://bit.ly/3SYrXqB>. Acesso em: 03 nov. 2022.

DE LISIO, Antonio. Cuando los gobiernos subestiman a las localidades: la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en la frontera colombo-venezolana. **Terra Nueva Etapa**, Caracas, v. XXXII, n. 52, p. 177-203, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3Ut8L5v>. Acesso em: 03 nov. 2022.

FIORI, José L. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. Brasília: CEPAL; IPEA, 2010. (Texto para Discussão, n. 42). Disponível em: <https://bit.ly/3r2RMKQ>. Acesso em: 06 abr. 2022.

GOÉS, Thiago; RIBEIRO, Maria Teresa. Novos corredores de exportação e o desenvolvimento local: o papel do estado na incorporação do Nordeste e do Centro-Oeste Brasileiro a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: ENCONTRO DA ANPAD, 41., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: FGV, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3vZOY4D>. Acesso em: 06 abr. 2022.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Cartera de proyectos de los ejes de integración y desarrollo**. [S.l.]: IIRSA, 2003a. Disponível em: <https://bit.ly/3j98Ryf>. Acesso em: 06 abr. 2022.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Metodología de análisis de la cartera de proyectos**. [S.l.]: IIRSA, 2003b. Disponível em: <https://bit.ly/3jbfz77>. Acesso em: 06 abr. 2022.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Visión de negocios**: 3ª versión. Lima: IIRSA, 2003c. Disponível em: <https://bit.ly/3DL0bGe>. Acesso em: 06 abr. 2022.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Cartera de proyectos**. [S.l.]: IIRSA, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3r2UL60>. Acesso em: 06 abr. 2022.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Caracterización socioeconómica y ambiental**: eje Perú-Bolivia-Brasil. [S.l.]: COSIPLAN, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3NUOt20>. Acesso em: 06 abr. 2022.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Cartera de proyectos**. [S.l.]: COSIPLAN, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3Jcl271>. Acesso em: 06 abr. 2022.

MELLADO, Noemí B. La integración sudamericana entre interrogantes y teorías. *In*: MELLADO, Noemí B. (org.). **MERCOSUR y UNASUR**: ¿hacia dónde van? Córdoba: Lerner, 2009. p. 13-41.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. esp. 3, p. 59-75, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3LBRJO2>. Acesso em: 06 abr. 2022.

NOVONOR. **Presença no mundo**, [S.l.], [2022]. Disponível em: <https://bit.ly/3s7RYIC>. Acesso em: 01 fev. 2022.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Ou inventamos ou erramos – encruzilhadas da integração regional sul-americana. *In*: VIANA, André R.; BARROS, Pedro S.; CALIXTRE, André B. (org.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2011. p. 133-175. Disponível em: <https://bit.ly/3JgeMwj>. Acesso em: 06 abr. 2022.

ROSSI, Rinaldo de C. Pontes para mercados: a IIRSA e a urbanização na tríplice fronteira Peru-Brasil-Bolívia. *In*: NOGALES, Neyer (org.). **Amazonía y expansión mercantil capitalista**. Nueva frontera de recursos en el siglo XXI. Buenos Aires: CLACSO; La Paz: CEDLA, 2021. p. 535-594. Disponível em: <https://bit.ly/3zadxMM>. Acesso em: 24 out. 2022.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SOUZA, Angelita Matos. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA). *In*: ENCONTRO NACIONAL ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3., 2011, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: USP, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3r86Qqu>. Acesso em: 06 abr. 2022.

SOUZA, Vitor H. P. de. Integração territorial no Mercosul: o caso da IIRSA/COSIPLAN. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 27, p. 21-36, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3hcMwIR>. Acesso em: 03 nov. 2022.

SOUZA, Vitor H. P. de; SILVEIRA, Márcio R. América Latina: cinco séculos em busca da integração. **Formação**, Presidente Prudente, v. 1, p. 42-71, 2014a. Disponível em: <https://bit.ly/3fA6u9M>. Acesso em: 03 nov. 2022.

SOUZA, Vitor H. P. de; SILVEIRA, Márcio R. Integração territorial na América do Sul: uma análise dos projetos de infraestrutura dos portfólios da IIRSA/COSIPLAN. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 137-156, 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/3Uu3U3X>. Acesso em: 03 nov. 2022.

WALKER, Peter A. Ecologia política: onde está a ecologia? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Londrina, n. 23, p. 83-93, jan.-jun. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3Jeooore>. Acesso em: 04 abr. 2022.

WOLFFENBUTTEL, Andréa. O que é? – Índice de Gini. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 1, ed. 4, nov. 2004. Disponível em: <https://bit.ly/347ipWE>. Acesso em: 01 fev. 2022.

NOTAS DE AUTOR

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Rinaldo de Castilho Rossi – Concepção. Coleta de dados, Análise de dados, Elaboração do manuscrito, revisão e aprovação da versão final do trabalho

Daniel Bruno Vasconcelos – Análise de dados, Elaboração do manuscrito, revisão e aprovação da versão final do trabalho

FINANCIAMENTO

Este artigo utilizou, em partes, dados e resultados obtidos através de pesquisa financiada pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), não sendo resultado direto desta, porém tendo-a utilizado como base para algumas análises.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

HISTÓRICO

Recebido em: 07-04-2022

Aprovado em: 12-12-2022