

# PLANEJAMENTO TERRITORIAL E OS IMPACTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DA IIRSA (INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA) NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: ATORES, CONFLITOS E INTERESSES<sup>1</sup>

Claudete de Castro Silva Vitte  
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp  
e-mail: [clavitte@ige.unicamp.br](mailto:clavitte@ige.unicamp.br)

## Considerações Iniciais

A IIRSA (Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana) tem sido estimulada na América do Sul desde 2000 como uma tentativa de integração dos meios de transportes, fontes de energia e redes de telecomunicações, visando organizar o espaço do subcontinente, em uma “nova” onda de modernização de infra-estrutura produtiva, com a retórica de tornar as economias sul-americanas (e mais amplamente as latino-americanas) mais competitivas e menos vulneráveis.

A IIRSA propõe “inovações” no âmbito do financiamento da infra-estrutura, de forma diferenciada de outros momentos da história dos países do subcontinente e recoloca na agenda de discussão política sul-americana a questão da integração com uma nova “roupagem”, já que não é apenas uma integração de mercados que se discute, mas a integração física/territorial dos países, uma novidade após décadas de tentativas de modelos de desenvolvimento que internalizavam a montagem da infra-estrutura produtiva de forma voltada “para dentro”, com ativa participação e financiamento estatal e, praticamente, sem a cooperação entre os países.

O objetivo deste trabalho é contribuir na discussão sobre o papel do planejamento territorial, da integração regional e do desenvolvimento na América do Sul, analisando o caso da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), destacando seus principais agentes e beneficiários e seus principais impactos sócio-econômicos no território brasileiro.

Na metodologia de pesquisa foi feito levantamentos em periódicos especializados e em alguns dos principais jornais e revistas de circulação nacional como Folha de S. Paulo, O Estado de São Paulo, Gazeta Mercantil, revista Exame, Época e Carta Capital, entre outros. Também foi analisado o conteúdo de sítios eletrônicos de órgãos governamentais (ministérios, órgãos financiadores e agências multilaterais) e na *world wide web* em diversos *sites* vinculados a ONGs, grupo acadêmicos, associações que fazem avaliações, estudos e informações que interessam a esta reflexão.

Este trabalho foi assim dividido: a primeira seção trata de breve recapitulação sobre as principais dinâmicas e contextos que alteraram as orientações do planejamento territorial e aprofundaram a integração regional na América do Sul nos anos 1990. A segunda seção analisa os principais atores envolvidos na IIRSA, apontando seus principais interesses e alguns conflitos. A seção seguinte discute alguns dos principais impactos previstos e que estão ocorrendo por meio da implantação de obras da IIRSA no território brasileiro.

## O planejamento territorial e a integração regional na América do Sul nos anos 1990

---

<sup>1</sup> Este trabalho apresenta parte do relatório de pesquisa intitulado “Infra-Estrutura produtiva e regulação estatal: os impactos da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana) sobre o território brasileiro”, financiado pelo CNPq (processo 400505/2006-1, Modalidade APQ, Edital MCT/CNPq 61/2005).

No geral, a regionalização “clássica” da América do Sul é herdada do período colonial e, segundo Wanderley Messias da Costa (1999), transpõe para a análise uma antiga macro-compartimentação de base geomorfológica aplicada à análise regional: bacia platina, bacia amazônica, região andina etc., sendo que certamente tal regionalização não considera as redefinições que o atual momento da dinâmica capitalista e das relações internacionais impõe ao subcontinente.

Para Frédéric Monié (2003), duas dinâmicas específicas incentivaram a elaboração de novas orientações do desenvolvimento territorial nos anos 1990 no Brasil (e por extensão, na América do Sul), após uma década de inércia nesta questão. Primeiramente, o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e o discurso estatal de inserção competitiva do país na globalização trouxeram à cena a necessidade de adaptar a estrutura de circulação às novas demandas da economia internacional. Um segundo elemento foi o aumento de perspectivas favoráveis pela criação do Mercosul e a ambição brasileira de se posicionar como potência regional na América do Sul. Havia um ambiente de tendências *integracionistas* evidentes para novas articulações produtivas e geopolíticas no subcontinente.

Para o autor acima, aumentaram as demandas de circulação dos fatores de produção em um contexto de economia cada vez mais aberta ao exterior, “mas cuja base infra-estrutural de circulação continua caracterizada por uma grande precariedade em todas as modalidades”. A luta contra o chamado “custo Brasil” (conjunto de gargalos de diversas ordens que encarecem os custos de produção das empresas e afetam a competitividade em economias abertas e em reestruturação) foi um evento decisivo para justificar a retomada de grandes investimentos de infra-estrutura, com o argumento de desonerar as exportações e retirar obstáculos à inserção do Brasil no cenário mundial (cf. F. MONIÉ, 2003:62-63).

Junte-se à esse contexto o *novo* ambiente geopolítico regional, diferente do passado, quando se concebia políticas territoriais como instrumento da integração nacional e para conter o expansionismo de países vizinhos e potências regionais rivais. O resultado da etapa anterior foi uma rede de infra-estrutura segregada por países, com descontinuidades e problemas operacionais técnicos (caso da largura diferenciada das bitolas dos trens, por exemplo).

Assim, essas rupturas na circulação colocaram-se como um desafio em favor da adequação da infra-estrutura visando a escala macrorregional e a intercontinental. Para Frédéric Monié esta abordagem mais reticular do planejamento estimulou a multimodalidade de transporte, após um exaustivo levantamento das potencialidades produtivas e dos gargalos de cada eixo, incorporando a abordagem da mobilização produtiva dos territórios e de macrovetores de circulação<sup>2</sup>.

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

Assim, no governo de Fernando Henrique Cardoso o planejamento territorial ancorou-se no conceito de eixos de desenvolvimento, visando direcionar geograficamente os grandes investimentos de infra-estrutura, tanto as públicas como as privadas, e no

---

<sup>2</sup> Luiz Ablas (2003) fez um estudo no qual relata a utilização do conceito de eixo de desenvolvimento no documento *Avança Brasil* do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como Antonio Carlos F. Galvão & Carlos Antonio Brandão, já citados, estudos os quais remetemos quem tem interesse em aprofundar a discussão sobre os fundamentos, motivações e limitações desta forma de regionalização. Sobre os eixos de integração e desenvolvimento (EIDs) da IIRSA, remetemos a Ana Esther Ceceña *et alii*, 2007.

conceito de zoneamento ecológico-econômico (que não será tratado neste trabalho). Segundo Antonio Carlos Robert Moraes, a adoção dos eixos de desenvolvimento acabou por adotar uma visão excessivamente *circulacionista* do território, dando grande ênfase ao transporte em detrimento de abordagem mais transetorial, mas, de qualquer forma, teve o mérito de ao menos recuperar a necessidade de concepção mais integrada no planejamento da União (cf. A.C.R. MORAES, 2005: 44-45).

Em uma breve reconstituição da criação da IIRSA, em 2000 foi realizado em Brasília um encontro de presidentes dos países sul-americanos, denominada Cúpula de Presidentes da América do Sul. Um dos objetivos dessa reunião foi de “estimular a organização do espaço sul-americano a partir da contigüidade geográfica, da identidade cultural, e dos valores compartilhados dos países vizinhos sul-americanos” (cf. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org), 2006).

As estratégias de integração foram elaboradas a partir da análise da localização das principais riquezas naturais da América do Sul, as formas como poderiam ser utilizadas e a infra-estrutura necessária para seu aproveitamento, considerando: as oportunidades mais evidentes de integração física; a consolidação das cadeias produtivas competitivas e a redução de custos. Almeja aumentar a *fluides* do território para facilitar o escoamento de recursos naturais e dos principais produtos da pauta de exportação dos principais países do subcontinente.

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) são um dos princípios orientadores da IIRSA. Segundo Ariel Pares, a IIRSA se pauta pelo uso do

conceito de Eixo de Integração e Desenvolvimento, [de] grandes espaços, objetos de um planejamento capaz de viabilizar o desenvolvimento destes, e de permitir uma articulação geoeconômica do sub-continente. Não se podem confundir Eixos com corredores de transporte, malgrado a analogia que suscita o termo. A denominação desses espaços de Eixo atende exclusivamente à necessidade de valorizar, no planejamento, os fluxos entre os territórios. Fluxos de toda natureza: mercadorias, serviços, pessoas, capitais, etc. (cf. A. PARES. Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento. In: [www.seplan.ba.gov.br/bahiainvest](http://www.seplan.ba.gov.br/bahiainvest), março de 2006).

A IIRSA define os EIDs como “franjas multinacionais do território onde se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos de comércio, sobre os quais os investimentos em infra-estrutura ajudarão a criar novas oportunidades de desenvolvimento sustentável para seus habitantes” (cf. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org), 2008). Portanto, a utilização do conceito de EID é uma referência geoeconômica do planejamento territorial, segundo a Iniciativa (cf. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org), 2008).

### **Os principais agentes da IIRSA no Brasil: conflitos e interesses**

Atores, agentes, sujeitos<sup>3</sup>. Grupos, indivíduos, empresas, governos, agências e instituições interessadas na implantação, nos resultados e nos impactos da implantação da infra-estrutura produtiva. São interesses diversos, conflitos e jogos de interesses, resultando em arranjos institucionais e institucionalidades. Quem são os principais interessados? Quem são os principais beneficiários da IIRSA?

Uma primeira questão de fundo: quem financia a infra-estrutura produtiva? Segundo algumas fontes, os governos sul-americanos financiarão 62,3% dos projetos da

---

<sup>3</sup> Não vamos nesta oportunidade fazer uma reflexão sobre o sentido de cada um desses termos. Optamos pelo termo agente, com inspiração em P. Bourdieu, considerando agente como aquele que age sobre a dinâmica social.

IIRSA, a iniciativa privada arcará com quase 21% e o restante, 16,8% virá de instituições financeiras, como BID, CAF e BNDES (cf. *www.infraest*, 2008).

Para Carlos Walter Porto-Gonçalves, nas últimas décadas tem havido necessidade crescente de amplas extensões de terras para o agronegócio, de forma que a efetiva diminuição dos preços dos produtos agrícolas deu-se pela expansão do que o autor chama de latifúndio *capital intensive* e pela anulação da renda diferencial por localização, possibilitada pela expansão das redes de transportes e dos avanços da logística, de forma que a incorporação de grandes extensões de terras, principalmente para a produção de grãos, é fundamental para as grandes empresas de agronegócio<sup>4</sup>.

Assim, a construção de redes de transportes transformou-se em verdadeira obsessão, grande parte delas construídas com o objetivo de exportar *commodities* por rede capilarizada que vai ampliando a fronteira agropecuária de forma impressionante e ameaçando reservas de biodiversidade. Se, por um lado como bem lembra o autor acima, o aumento da produção de produtos agropecuários diminuiu o preço dos alimentos, por outro, além dos danos ambientais muitas vezes muito sérios, o agronegócio gera pouco empregos, de forma que “com grande concentração da propriedade da terra (latifúndio) toda a rede logística torna-se, em mais de um sentido, de mão única”, já que ela exporta mais do importa, em estrutura de distribuição de riqueza que não conforma um mercado. O esforço feito na construção de infra-estrutura para exportação com recursos de todos beneficia, na verdade, uma pequena parcela da população (cf. C.W. Porto-Gonçalves, 2006:247-251).

Um agente relevante é as instituições financeiras. As Instituições Financeiras Regionais ou Instituições Financeiras Multilaterais têm um papel ativo no financiamento dos projetos da IIRSA. Mais do que financiar elas também intervêm em estudos e projetos, estimulando a participação de empresas privadas na Iniciativa. É sabido que há uma relação de reciprocidade entre essas instituições financeiras e os governos dos países, com uma correlação de forças definida pelo poder econômico de cada país membro em cada agência ou instituição, ou seja, quem mais contribui tem maior poder de decisão.

Entre as instituições multilaterais, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) é uma referência e será comentado adiante. A CAF (Corporação Andina de Fomento), o FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata) são importantes agentes financeiros regionais no subcontinente, sendo a CAF focada nos países da comunidade andina e o FONPLATA promotora do desenvolvimento dos países da Bacia do Prata.

Refletindo sobre o papel do BID, Guilherme Carvalho afirma:

o BID é uma instituição financeira regional que tem como acionistas não somente países do continente americano, com exceção de Cuba, mas também nações do Oriente Médio, da Ásia e da Europa. [...] A divisão aproximada das subscrições é a seguinte: América Latina e Caribe, 50%; Estados Unidos, 30%; Japão, 5%; Canadá, 4%; outros países não mutuários 11%. Brasil e Argentina estão empatados em segundo lugar enquanto acionistas do BID, e estes juntamente com o México possuem quase o mesmo número de ações dos Estados Unidos. Ou seja, governos, como o brasileiro, mexicano e argentino são sujeitos ativos desse processo e, juntamente com os EUA, os principais responsáveis pela orientação política neoliberal do banco no nosso continente, e não vítimas, como acreditam diversos segmentos sociais, inclusive da esquerda (cf. G. CARVALHO, 2002:2).

---

<sup>4</sup> Carlos Walter Porto-Gonçalves mostra que em 2001 enquanto um hectare de terra em Yowa (EUA) custava US\$ 350, em Mato Grosso (BRA) custava US\$ 57, o que leva a um aumento de demanda por terra no Brasil por parte de grupos e empresários estrangeiros. (C.W. PORTO-GONÇALVES, 2006: 248)

Em um estudo sobre o papel do BID, a Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais aponta que essa instituição vem alardeando que está assumindo um novo marco estratégico, no qual chama a atenção a proposição de “ações para melhorar o bem-estar da população da região, pondo ênfase nos setores mais pobres”. Mas, deve-se notar que esta “preocupação social” possui uma visão economicista de desenvolvimento, longe de considerar um desenvolvimento humano integral que almeje a autonomia dos indivíduos, com uma saudável relação com meio ambiente, com os saberes tradicionais, modos de vida e culturas das comunidades.

Para a REDEBRASIL, o BID tem o evidente intuito de abrir mercados para as grandes empresas da economia global, em contexto de reformas estruturais dos Estados (entenda-se neoliberalismo), assumindo que as políticas de integração regional devem basicamente integrar as economias ao resto do mundo, estimular mercados privados e modernizar instituições, visando melhorar a competitividade na globalização (cf. REDEBRASIL, 2004: 37).

Muitas críticas são feitas aos bancos e instituições multilaterais; entre elas a dificuldade dessas agências em não identificar e mitigar os impactos ambientais e sociais dos projetos que elas financiam. Mesmo quando em seus objetivos afirmam ter essa preocupação, os resultados têm se mostrado seriamente deficientes, lembrando que os estudos de impactos ambientais (EIAs) geralmente se concentram nos impactos diretos na fase de implantação dos projetos e não identificam impactos secundários dos fenômenos econômicos, sociais e ambientais associados; ou seja, não levam em conta os impactos cumulativos ou a sinergia de impactos de um projeto quando associado a outros projetos, não consideraram impactos secundários, sinérgicos e cumulativos que emergem da combinação de vários empreendimentos (cf. T.J. KILLEN, 2007:73).

Outro aspecto é que as instituições multilaterais acabam compartilhando poder nas práticas regulatórias dos governos (*governança*), atuando como agentes que, antes de tudo, se preocupam com a rentabilidade dos investimentos e não necessariamente com o seu alcance social. Conforme alguns autores alertam, suas “preocupações sociais” se enquadram em uma espécie de *progressismo conservador*, entendido como a busca por mudanças para melhorar a sorte dos muito pobres e vulneráveis, sem provocar rupturas ou transformações sociais (cf. Melo & Moura, 1990 *apud* VITTE, 2006:37).

É inegável que a melhoria e a expansão da infra-estrutura previstas na IIRSA são de interesse brasileiro porque consolida um novo mercado para as construtoras brasileiras e também para contar com os mercados dos países sul-americanos para seus produtos industriais, energéticos e do agronegócio, com a contrapartida de permitir aos demais países acessarem o significativo mercado brasileiro (cf. A.J.C. ANTUNES, 2007:27-28).

Recentemente o BNDES também está financiando grandes empreendimentos de infra-estrutura na América do Sul, em uma inversão de seu papel primordial, e possui montante de recursos para investimentos superiores ao do BID e o Banco Mundial (que não opera na IIRSA), espraiando sua atuação por diversos países da América do Sul, o que, para alguns estudiosos, demonstra como este banco coloca-se a serviço de interesses de grupos econômicos brasileiros fora das fronteiras nacionais (cf. M.C. CARRION & E.S. PAIM, 2006).

O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) é uma importante instituição financeira regional no subcontinente, um banco público brasileiro, fundado em 1952, com o objetivo de financiar empreendimentos nacionais industriais, agrícolas e de infra-estrutura para pequenas e médias empresas, com parceria com a iniciativa privada.

Segundo a REDEBRASIL, o BNDES tem relações estratégicas com a Corporación Andina de Fomento (CAF), instituição financeira regional, com sede em Caracas, na

Venezuela, que objetiva apoiar o desenvolvimento e a integração física dos países membros. No final de 2005, o BNDES e a CAF assinaram um memorando de atuação conjunta, para co-financiar projetos em 17 países da América do Sul e Caribe, parceria que se revela estratégica para a alavancagem de projetos de infra-estrutura (energia, transportes, hidrovias) no âmbito da IIRSA (cf. REDEBRASIL. *O BNDES visto pela sociedade civil*. In: [www.rbrasil.org.br](http://www.rbrasil.org.br), 2006).

O BNDES é hoje o maior banco de desenvolvimento da América Latina e um dos maiores do mundo, sendo que nos últimos anos tem se esforçado para multiplicar linhas de crédito à exportação de bens e serviços praticada por empresas brasileiras. Para o banco “o apoio às exportações de serviços é fundamental para a agregação de valor nas transações comerciais brasileiras e para melhorar o saldo de serviços”, sendo que um ponto de atenção é serviços de construção, setor que, segundo o BNDES, o país possui “vantagens comparativas” (cf. BNDES *apud* [www.ictsd.net/i/news/pontes/32901](http://www.ictsd.net/i/news/pontes/32901), 2008). As empresas mais beneficiadas pelo apoio do BNDES à exportação de serviços em infra-estrutura são aquelas já consolidadas no mercado nacional e dotadas de projeção nacional.

Roberto M. Iglesias considera que o interesse brasileiro na integração da rede de transporte e energia no subcontinente não se limita ao efeito direto sobre o comércio, pois o país tem também *expertise* na área de serviços de engenharia, na fabricação de equipamentos e materiais de construção e tem um setor de bens de capital diversificado, de forma que os projetos na área de infra-estrutura podem ampliar as capacidades produtivas nesses três setores (R.M. IGLESIAS, 2008:162).

Segundo Fabiano Santos, o apoio à exportação dos serviços de engenharia feito pelo BNDES é uma operação com dimensão estratégica porque gera empregos “ao longo de uma diversificada cadeia produtiva nacional, intensiva em tecnologia e em conhecimento, sobretudo por integrar tais cadeias em escala regional”. São operações que envolvem grande valor agregado, longa maturação e por isso elas requerem financiamentos de longo prazo, o que leva à necessidade de associar a prestação do serviço com a estruturação financeira da operação. Para ele, o modelo institucional de garantias mútuas, como o do CCR viabiliza empreendimentos de alta complexidade e alto valor agregado, como são também os casos de diversas operações de empréstimos do BNDES (F. SANTOS, 2006:6).

Assim, em contexto de crescente regulamentação do comércio mundial e de crescimento das exportações das *commodities*, o governo brasileiro procura ter uma

política de exportação integrada, incorporando o setor de serviços de maneira mais agressiva. O único setor que mantém um superávit constante na balança de serviços é justamente o setor de exportações de serviços de engenharia. Todavia, a despeito da preferência comercial desfrutada pelo Brasil na América do Sul, participamos com apenas dez por cento das exportações do continente (F. SANTOS, 2006:7).

Para Francisco Carlos Teixeira da Silva, o crédito é uma das etapas fundamentais no processo de integração regional, pois em condições uniformes, contribui para a estabilidade das moedas. E, analisando o caso do setor de infra-estrutura, lembra que para disputar contratos, as construtoras estrangeiras oferecem aos países que investem em obras um crédito à exportação. Para o autor acima citado,

de acordo com as políticas do crédito à exportação brasileira, os recursos são desembolsados no Brasil em reais e se destinam exclusivamente a remunerar o que é exportado (mão-de-obra, equipamentos, materiais de construção e tecnologia brasileiros). Estes recursos do crédito à exportação do Brasil complementam o investimento total. Sendo assim, todas as compras e contratações realizadas fora do Brasil são pagas com recursos de outras fontes (como CAF, BID, BIRD ou orçamento dos países), sem utilizar os recursos do crédito à exportação do

Brasil. Os recursos destinados ao crédito à exportação são oriundos do BNDES e do Banco do Brasil/Proex (F.C.T. SILVA. *In*: Valor Econômico, 18/12/2008).

Roberto M. Iglesias acredita que o apoio do financiamento público foi importante para a internacionalização das empresas de serviços de engenharia, tanto no passado como na atualidade, sendo o BNDES um ator muito relevante neste processo. Há um subsídio para o tomador de recursos que é resultado do diferencial do custo de financiamento de longo prazo do BNDES e de financiamento de igual prazo no setor bancário privado.

O BNDES tem um fundo de recursos públicos que lhe permite estruturar operações de mais longo prazo que o restante do sistema financeiro brasileiro<sup>5</sup> (R.M. IGLESIAS, 2008:173). Mas, de fato, os financiamentos do BNDES para as exportações brasileiras como um todo não são significativos; é certamente para alguns tipos de produtos e serviços, distribuindo-se em financiamentos pré e pós-embarque. Entre as operações pós-embarque ressaltam-se as operações de exportação de serviços de engenharia.

O autor acima citado comenta que entre os principais financiamentos aprovados pelo banco em 2005 na América do Sul em serviços de engenharia e construção nenhum deles integrava a carteira da IIRSA<sup>6</sup>. Para Roberto Iglesias, os projetos financiados são projetos que contribuem para o melhoramento da infra-estrutura de transporte e energia e para o desenvolvimento agropecuário dos países onde as obras estão sendo realizadas, porém não parecem ter como objetivo central facilitar a integração econômica entre países da América do Sul. Assim, para este autor, o objetivo do BNDES é que “os projetos financiados de construção gerem exportações adicionais de bens e serviços brasileiros” (R.M. IGLESIAS, 2008:175) [original em espanhol].

O autor conclui sua análise afirmando que há evidências de que a lógica dos projetos de integração financiados pelo BNDES difere dos da carteira da IIRSA que são centrados na conexão dos sistemas de infra-estruturas. Assim,

o BNDES trabalha em um horizonte de mais curto prazo, financiando projetos que madurem imediatamente em maiores exportações de maquinários e bens de capital brasileiros [...] enquanto que os projetos da IIRSA geram maiores exportações somente quando as rotas estão terminadas, os mercados ganhos e as redes de distribuição estabelecidas (R.M. IGLESIAS, 2008: 176) [original em espanhol].

Mas, diversas organizações da sociedade pressionam por maior interlocução com o Banco, maior transparência nas ações e uso dos recursos com enfoque social. É o que propõe uma dessas organizações, o IBASE:

é comum ouvirmos a crítica de que o S do BNDES é figurativo, já que está longe de chegar a 10% do desembolso total do Banco. Só que a dimensão social do BNDES precisa extrapolar a área destinada à realização de projetos sociais e necessita estar presente em cada projeto de investimento, como estratégia para induzir a diminuição das desigualdades de toda ordem. Por entendermos que o alcance e o impacto dos empréstimos do BNDES vão além de seus beneficiários diretos, atingindo positiva e negativamente a sociedade como um todo, acreditamos que a construção de espaços institucionais de interlocução entre a sociedade civil e

<sup>5</sup> Segundo o autor “a estrutura de fundos do Banco em 2006 estava formada por recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (mais de 50% do total); depósitos especiais do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (14%); captação externa (8%), patrimônio líquido (10%) e outras fontes menores. No final de 2006, os ativos totais somavam mais de US\$ 88 bilhões e a carteira de financiamento era de US\$ 69 bilhões” (cf. R.M. IGLESIAS, 2008:173) [original em espanhol].

<sup>6</sup> Já entre os projetos em análise no BNDES em 2006, em número de dez, somente quatro pertenciam à carteira da IIRSA, com alta concentração na área de energia (gasodutos e hidroelétricas) (IGLESIAS, 2008:175).

o Banco, para discutir as prioridades e diretrizes, é fundamental. Somente um diálogo franco e público com essas organizações da sociedade civil, que expressem o avanço político da sociedade brasileira nas últimas décadas, poderá levar o S da sigla do Banco a verdadeiramente traduzir a dimensão social que precisam ter quaisquer financiamentos de empresas públicas no século 21. Não faltam oportunidades e razões para esse diálogo. Se até hoje o Banco relacionou-se apenas com o setor produtivo, cabe agora um repensar a sua atuação e reconhecer que o desenvolvimento só tem sentido caso sirva para radicalizar a cidadania e distribuir, entre todos os cidadãos e cidadãs, as benesses do desenvolvimento (cf. [www.ibase.br/conteudos/por\\_que\\_fazer.htm](http://www.ibase.br/conteudos/por_que_fazer.htm), 2008).

Segundo Patrícia Molina, os principais interessados em financiar e promover principalmente os projetos na IIRSA, em especial os projetos hidroviários, mas, também as outras formas de transportes, são os empresários do agronegócio, principalmente os grandes plantadores de soja, as empresas que operam no transporte fluvial, as empresas do ramo de alimentos, como a Cargill e Bunge, e as empresas de sementes transgênicas como a Monsanto, preocupadas em diminuir custos para atravessar suas cargas até os portos do Pacífico no Peru e Chile e em converter em monoculturas de soja vastas áreas da região amazônica<sup>7</sup> (cf. P. MOLINA, 2007).

Eliezer Budasoff compartilha desta tese. Ele afirma que as obras da hidrovía Paraguai-Paraná, por exemplo, são um negócio fabuloso para um conjunto de interesses particulares que a promovem: as empresas e investidores transnacionais de grãos e transportadores marítimo-fluviais. Eliezer Budasoff explica que os interessados internacionais contam com o apoio dos blocos de poder locais ligados ao agronegócio, das câmaras portuárias, das empresas que almejam a concessão dos serviços e das que almejam executar as obras.

O autor levanta nomes como da Cargill, Bunge, Archer Daniels Midland e Louis Dreyfus, quatro das maiores *traders* de grãos do mundo, e a American Commercial Lines (ACL) International, unidade comercial da *holding* que domina os serviços fluviais no rio Mississippi nos EUA, como agentes fortemente interessados nas obras da hidrovía Paraguai-Paraná, bem como os produtores argentinos que vêem a possibilidade de intensificarem a competição com os produtores norte-americanos e brasileiros. Assim há o comprometimento de dinheiro público, que acaba por beneficiar grandes investidores, principalmente do primeiro mundo que especulam como sobre-explorar os recursos da região, submetendo os rios aos riscos de um desastre ambiental, sob o nome do que é chamado de *progresso* (cf. E. BUDASOFF, 2005:3-4).

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

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

Segundo Antônio José Cerqueira Antunes, em visão mais pragmática a respeito desses importantes agentes da IIRSA, na construção de infra-estruturas as empresas brasileiras apresentam a vantagem de contar com o apoio do BNDES que lhe dá vantagem

---

<sup>7</sup> Patrícia Molina (2007) afirma que estudiosos calculam que com a hidrovía Madeira, o estado de Mato Grosso e de Rondônia, no Brasil, poderão incrementar a produção de soja de três para 28 milhões de toneladas em sete milhões de hectares de terra e a Bolívia, por sua vez, tem um potencial estimado de 24 milhões de toneladas em oito milhões de hectares.

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

Para mostrar o grau de concentração de algumas dessas *multilatinas*<sup>8</sup>, Alessandro Biazzini Couto destaca o papel ativo de três grandes empreiteiras brasileiras na integração da infra-estrutura da América do Sul: a Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez, que se constituíram como *holdings* e diversificaram seus negócios. A sua análise é esclarecedora e mais crítica à atuação das empresas brasileiras. Ele afirma:

além da área de engenharia, a Odebrecht é o maior grupo petroquímico da América ao controlar a empresa Braskem, e prevê investimentos bilionários nos próximos anos em sua subsidiária ETH Bioenergia, voltada para a produção de etanol da cana de açúcar. Já a Camargo Correa tem sua própria fábrica de cimento e controla a Alpargatas Calçados (Havaianas, Rainha, Topper, Timberland e Mizuno), é acionista da Siderúrgica Usiminas, da concessionária de energia do estado de São Paulo CPFL Energia e ainda da Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), controladora da Dutra (RJ-SP) e no Paraná, totalizando 1452 km em concessões rodoviárias. A Andrade Gutierrez não fica atrás: também é acionista da concessionária CCR; da prestadora de serviços de energia Light; controla a empresa de telecomunicações Telemar (que engloba também a OI celulares) e terá a concessão do aeroporto de Quito, Equador ainda em construção. Expor esses extensos dados é fundamental para que os atores sociais brasileiros tenham dimensão do poder econômico dessas empresas transnacionais de base brasileira [...]. Essa configuração altamente concentradora de capital permite a esses grupos pautar políticas públicas e competir internacionalmente a custos mais baixos no que concerne às grandes obras, em que o repasse de recursos públicos é por vezes burocrático e tardio (cf. A. B. COUTO, 2008: 82-83).

É importante também destacar o papel desempenhado pelas empresas do Grupo Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) nos projetos de construção de complexos hidrelétricos e hidrovias. Segundo Helder Gomes, tais iniciativas favorecem especialmente as empresas mineradoras, instaladas e em ampliação na Amazônia, “cuja produção apresenta a energia elétrica como principal componente de seus custos operacionais. Assim, a proposta é converter os recursos hídricos abundantes da região em fontes energéticas de baixo custo, associada à realização do potencial hidroviário de transporte da produção”.

O Grupo Petrobrás também é de grande relevância. Após a abertura do seu capital, a Petrobras passou a operar como uma grande concorrente multinacional da indústria petrolífera na região. Para defender os interesses de seus acionistas (o Estado brasileiro, mantém pouco mais da metade das ações com direito a voto, 32,2% do capital social total da Petrobras, após sua privatização parcial), a empresa tem expandido sua atuação regional, operando em outros nove países da América do Sul, “como qualquer outra empresa privada, inclusive deixando de cumprir em outros países os condicionantes ambientais que o Estado Brasileiro exige nas operações com petróleo e gás natural no

---

<sup>8</sup> Alguns autores, como Javier Santiso, assim se referem às empresas multinacionais de países da América Latina (Brasil, México, Argentina, Venezuela e outros), que emergiram no cenário econômico mundial, principalmente a partir da década de 1990, por meio de fusões e aquisições, sendo a América Latina a segunda maior corrente de IED (investimentos externos diretos) de mercados emergentes (atrás da Ásia). Essa dimensão financeira permite a essas empresas latino-americanas competirem com os conglomerados dos países desenvolvidos. Para maiores informações sobre o surgimento, a consolidação e perspectivas das *multilatinas*, ver J. SANTISO, 2008.

Brasil (cf. Helder Gomes. Empresas estatais brasileiras como plataformas para a IIRSA. *In: [www.megaproyectos.org](http://www.megaproyectos.org)*, 2006).

Alessandro Biazzi Couto faz uma breve retomada histórica da constituição dessas empresas multinacionais brasileiras. Ele lembra o contexto do final dos anos 1970, com o esgotamento do milagre econômico da ditadura militar, que significou um período de grandes perdas para as empreiteiras. Contudo, elas foram beneficiadas pela política externa do governo Geisel que incentivou a participação dessas empresas em licitações em países de Terceiro Mundo. Posteriormente, com a liberalização econômica dos anos 1990 na América Latina houve um impulso à internacionalização dessas companhias não só para atuar em obras, mas na concessão de empreendimentos, em especial das estradas. Com a IIRSA e seu foco na construção de rodovias, portos e hidroelétricas, há uma reprodução em escala regional do modelo dominante de infra-estrutura que essas empresas já desenvolvem historicamente no Brasil (cf. A.B. COUTO, 2008: 83).

Bertha Becker, ao refletir sobre a expansão da soja na Amazônia, faz uma consideração importante para pensar os conflitos entre os agentes em vários dos eixos da IIRSA. Ela afirma que não é a logística o maior problema para manter a expansão da produção desta cultura (e certamente de outras também). O conflito central reside na área sociopolítica e territorial. Isso porque há dois espaços-tempos diferentes em disputa. De um lado, o espaço-tempo das corporações que se fundamentam na associação da logística com a geopolítica e expandem velozmente a produção e a redes de controle e escoamento, efetuando alianças com governos e outras empresas para atingir seus objetivos. De outro lado, há o espaço-tempo dos produtores familiares que não contam com meios técnicos e financeiros, incorporam muito mais lentamente as mudanças e almejam, sobretudo, manter suas terras e suas identidades. Esses têm um trunfo: sua organização e resistência que os permitem vocalizar seus interesses e pressionar o Estado, principalmente associando suas lutas à defesa do meio ambiente. (cf. B. BECKER, 2007: 124).

Há ricas experiências de ação organizada de grupos que inovam, utilizando-se de recursos diversos para fazer frente a ações de uma *ordem distante* (os processos globais) com fortes impactos locais, que afetam, portanto a *ordem próxima*<sup>9</sup>. O fato é que são grupos que saem da *invisibilidade* para lutar contra a mercantilização da natureza.

Muitos movimentos sociais resistem e vocalizam propostas alternativas de integração regional transnacional, trazendo à luz reflexões de um grupo periférico no debate das relações internacionais. Falando em nome de uma dessas comunidades, Miguel Palacín Quispe afirma:

apostamos em uma integração pensada a partir da ótica dos povos e não estamos de acordo com uma integração macroeconômica dos Estados e blocos econômicos senão como uma integração dos povos, baseada na diversidade, na unidade latino-americana e na sustentabilidade das práticas e pensamento indígenas, porque 50% dos povos indígenas do mundo estão neste continente (Miguel Palacín Quispe *apud* TAMAYO, 2005).

A proposta de integração de grande parte desses movimentos tem uma visão distinta da maioria dos governos sul-americanos que miram a integração como um instrumento de abertura comercial e uma modernização da infra-estrutura em função dos interesses transnacionais. Os indígenas, por exemplo, defendem uma integração

<sup>9</sup> Diz Henry Lefebvre: “aquilo que se chama de *ordem próxima* (relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles) e a *ordem distante*, a ordem da sociedade, regida por grandes e poderosas instituições (Igreja, Estado), por um código jurídico formalizado ou não, por uma ‘cultura’ e por conjuntos significantes. A ordem distante se institui neste nível ‘superior’, isto é, neste nível dotado de poderes. Ela se impõe” (H. LEFEBVRE, 1991:46).

plurinacional, eqüitativa, soberana, justa e fraterna que preserve a vida e que garanta os direitos dos povos e nacionalidades indígenas, “em harmonia com os demais povos que coexistem na América do Sul”, até porque são povos que antecederam aos Estados, com organização política e pensamentos próprios.

O reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas, de sua identidade, de um papel protagonista nas decisões políticas e sociais dos Estados deve ser acompanhado da necessidade em estimular a economia mista e solidária desses povos e não só de megaprojetos a favor dos grandes capitais. (cf. TAMAYO, 2005).

As ONGs (Organizações Não-Governamentais) e os movimentos sociais, são, portanto, agentes sociais muito importantes. Segundo Omar Arach (2008), nos últimos anos tem havido um grande volume de mobilizações e protestos em relação à realização de grandes obras de infra-estrutura, que são promovidas como grandes projetos de desenvolvimento. Essas mobilizações contam com o marcante protagonismo das organizações ambientalistas que se articulam de diversos modos com os grupos sociais ameaçados.

Geralmente as grandes obras de infra-estrutura são apoiadas por entidades financeiras, corporações privadas e órgãos governamentais que se unem para viabilizar a construção de tais obras. Vão sendo geradas as condições institucionais e seus benefícios veiculados por meio de propagandas os benefícios para se alcançar a aceitação popular. Há um “ciclo de projeto” que na sua institucionalização é suscetível a mudanças e é gerador de conflitos desde o nível local até o transnacional.

Para o autor, tais mobilizações e conflitos colocam em cena a discussão da definição de desenvolvimento, levando-se a indagar se é possível visualizar o futuro onde se desenhem cenários de *pós-desenvolvimento* ou de *desenvolvimento alternativo*.

Omar Arach lembra que para os ambientalistas, pelo menos entre os ecologistas mais radicais, “a noção de desenvolvimento é um artefato ideológico empregado para cobrir as relações de domínio dentro do sistema mundial e para dar uma expectativa de futuro para os setores oprimidos, sem precisar questionar os fatores estruturais que determinam sua condição” (ORACH, 2008:123).

Por outro lado, muitas vezes, as áreas que vão receber a obra de infra-estrutura de grande monta são áreas isoladas, mal servidas, com poucas oportunidades de trabalho, com carências diversas. Por isso, costumam ser muito receptivas aos discursos do desenvolvimento e suas populações expressam muitas vezes o *desejo de desenvolvimento* (conforme proposto por Marshall Bermann).

O autor acima citado alerta que para essas populações a noção de desenvolvimento é “o veículo semântico usado para expressar as reivindicações de acesso à cidadania, a serviços, à inclusão e à melhoria da qualidade de vida” e conclui que é um paradoxo que aquilo que a população deseja também represente um risco muito provável de desaparecimento do mundo onde vive (O. ARACH, 2008: 123-124).

### **Impactos sócio-econômicos da IIRSA no território brasileiro: algumas considerações**

O objetivo desta seção foi refletir sobre os alcances e os limites que a IIRSA pode acarretar para a economia, a sociedade e o meio ambiente, considerando o território brasileiro.

Entre as 337 obras destinadas à integração dos países sul-americanos na IIRSA, 31 delas foram consideradas prioritárias (Agenda Consensuada) e dessas, sete dizem respeito mais diretamente ao Brasil, sendo que estão totalmente ou parcialmente sendo contempladas no Plano de Aceleração de Crescimento do governo federal. São elas: Ponte

do Rio Tacutu; Rodovia Boa Vista-Georgetown; Anel Ferroviário de São Paulo; Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco; Rodovia do Mercosul; Ponte sobre o Rio Acre e a segunda ponte internacional de Foz de Iguaçu (cf. [agenciacamara.gov.br](http://agenciacamara.gov.br), 24/04/2007 e I.F. WANDERLEY *et al.*, 2007).

Para o Instituto Socioambiental, os investimentos em infra-estrutura em parceria com a iniciativa privada são a grande aposta do governo Lula da Silva, tanto na IIRSA como no PAC (Programa de Aceleração e Crescimento). Esses investimentos priorizam a realização de obras para melhorar o escoamento da produção agrícola na Amazônia e Centro-Oeste, prioritariamente o plantio de soja, que avança nessas regiões, elevando as exportações e favorecendo a balança comercial brasileira.

Roberto M. Iglesias adverte que é preocupante a estratégia da IIRSA, e em menor extensão no PAC, de apresentar alta concentração de projetos de transporte rodoviário (especialmente os na zona peruana), quando há consenso de que não é a alternativa mais eficiente de transporte de carga. O autor consultou alguns especialistas, entre os quais da Confederação Nacional da Indústria, para quem a maneira mais econômica de escoar a produção da costa atlântica brasileira para o Pacífico continua sendo o transporte marítimo, de forma que projetos que melhorem a logística e o funcionamento dos portos brasileiros seriam mais eficientes para alcançar a bacia do Pacífico e o mercado asiático<sup>10</sup>. Há dúvidas sobre se a maneira mais eficiente de exportar a produção agrícola do Centro-Oeste é exportar por portos do oceano Pacífico ou se não deveria favorecer modos de transporte a granel com menor custo por tonelada para os portos do norte do Brasil e dali para a Ásia e outros destinos<sup>11</sup> (R.M. IGLESIAS, 2008:165).

Para Rogério Grassetto T. Cunha, “as estradas são indutoras de desmatamento por si sós. Ao fornecerem acesso fácil à floresta, começam a ser construídas estradas transversais á principal, a maior parte das vezes de forma clandestina, e, depois transversais a estas e a figura que se vê do alto assemelha-se a uma espinha de peixe”. Tomando o caso da BR-163, por exemplo, uma alternativa seria a ferrovia, no caso uma ferrovia que ligasse o centro e o norte do estado de Mato Grosso à ferrovia Norte-Sul, cujas obras estão contempladas no PAC. Desta, os produtos poderiam, então, seguir por vários caminhos.

Assim, a idéia de crescimento deve ser acompanhada de menor agressão ao meio ambiente e por isso o autor acima sugere maiores investimentos em ferrovias, como a form de transporte mais adequada para praticamente todo o país, com a exceção da Amazônia, isso porque nesta região esse meio de transporte também pode induzir à devastação. “O ganho ambiental, neste caso é de caráter mais global: menor consumo de combustível fóssil para obter-se o mesmo resultado” (cf. R. G. T. CUNHA. *Pacote ecológico de crescimento*. In: [www.correiodacidadania.com.br](http://www.correiodacidadania.com.br), 2007)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Lembre-se também que o Canal do Panamá vem passando por uma grande reforma de ampliação, em terceira renovação de eclusas, em obra orçada em US\$ 5,2 bilhões, com capacidade para navios *Post-Panamax*, a nova geração de super-cargueiros, com capacidade para transportar mais de 10 mil containeres, sendo considerada a obra de infra-estrutura mais relevante de todo o hemisfério. Tal canal coloca-se como uma alternativa bastante sedutora para os navios brasileiros, com a sua ampliação (cf. [www.americaeconomia.com.br](http://www.americaeconomia.com.br), 08/12/2008).

<sup>11</sup> Segundo o jornal Folha de S. Paulo, o transporte aquático tem menor custo, quando comparados os fretes. Considerando por km rodado em US\$ por tonelada, o frete hidroviário custa US\$ 0,025; o frete ferroviário custa US\$ 0,064 e o frete rodoviário custa US\$ 0,084. No comparativo de carga, considera que uma barcaça carrega até 1.500 toneladas, de forma que um comboio com quatro chatas comporta 6.000 toneladas de carga. No transporte ferroviário, um vagão de trem transporta 100 toneladas, o que exige uma composição de 15 vagões para cada barcaça. Na carga por rodovia, um caminhão transporta 27 toneladas, o que exigiria 55,6 caminhões para se equiparar a uma barcaça (Folha de S.Paulo, 30/12/2008).

<sup>12</sup> Tal sugestão é corroborada por estudos que apontam que a eficiência energética da ferrovia e das barcaças está se aproximando, pois vem decrescendo com o tempo. Para maiores informações sugere-se o artigo *Mito:*

Mas as ferrovias não estão livres de polêmicas. A Ferrovia Norte-Sul, em construção, atravessa o Cerrado, interligando as regiões Norte e Nordeste ao Sudeste e Sul, sendo que inicialmente será construído o trecho entre Estreito (MA) e Anápolis, de 1.352 quilômetros. Empresas do agronegócio, como Bunge, Cargill e Multigrain já investiram cerca de US\$ 6 milhões em instalações para operações de carga, em nítida demonstração de grande interesse nesta obra.

Mas, não foram encontrados estudos e análises que apontassem efeitos extremamente nefastos das ferrovias, ainda que certamente quando elas cortam fronteiras agrícolas ou *hotspots*, sua implantação tende a intensificar o uso da terra para fins de atividades agropecuárias, a degradar o ambiente e estimular uma ocupação desordenada. É ingênuo achar que elas não impactam o ambiente e as sociedades locais, mas certamente o fazem com menor intensidade.

Para Timothy Killeen, o *hotspot* do Cerrado é o que corre maior risco de extinção por causa da agricultura mecanizada e apresenta acelerado grau de destruição desse bioma, carecendo da criação de área protegida para mitigar os efeitos dos investimentos, principalmente em modernização de rodovias (T. KILLEEN, 2007:52).

Para Isabella F. Wanderley *et alii*, as obras previstas na IIRSA, em especial na região centro-norte do subcontinente provocam conflitos sociais e ambientais, amplificadas pelas obras de infra-estrutura previstas nos programas governamentais. Os autores afirmam:

com base em projetos similares no passado, prevê-se que tais conflitos se potencializem por meio do aumento do desmatamento, da grilagem, da violência contra indígenas e povos tradicionais, da incidência e exposição de doenças contagiosas, além da gradual perda de valores culturais tradicionais e da redução dos serviços ambientais, entre outros efeitos danosos (cf. I.F. WANDERLEY *et alii*, 2007:6-7).

Entre as propostas mais controvertidas da integração física da América do Sul corporificada na IIRSA (mas também no Plan Puebla-Panamá - PPP) está o projeto de interconectar os principais rios latino-americanos, abrindo uma via navegável de mais de 12 mil quilômetros através dos rios Orinoco, Amazonas e Paraguai-Paraná, criando uma hidrovia entre o Golfo do México e a parte sul da costa Atlântica, trazendo muitas preocupações sobre os possíveis impactos ambientais e sociais de tal iniciativa (cf. [www.irn.org](http://www.irn.org), 2007).

Alguns analistas defendem que a integração física propugnada pela IIRSA acaba por favorecer uma política de privatização e de alteração dos fluxos por meio dos megaprojetos e prevêem um possível aumento maciço de atividades que requerem grandes quantidades de água como as do agronegócio, das atividades mineradoras e industriais, e um aumento de outras atividades de impactos ambientais evidentes como hidrovias, hidrelétricas e barragens, sem considerar políticas de racionalização e gestão de uso (cf. C.R. MARRERO, 2007).

Os rios da Amazônia e em especial os da Bacia do Prata atravessam uma planície alagada de grande extensão, que possui um ecossistema abundante em fauna e com grande potencial pesqueiro. É uma região que sofre pressões antrópicas oriundas da expansão da fronteira agrícola e da pecuária, com perda de vegetação ciliar, contaminação dos corpos de água por agrotóxicos e efluentes, assoreamento e erosão dos canais fluviais, queimadas, entre outros problemas. Assim, a construção de hidrelétricas e o transporte fluvial são grandes ameaças ambientais, como foi mostrado no estudo feito pela WWF, que aponta que uma redução de 25 centímetros no nível do rio Paraguai por represamento ou eclusas

deve ocasionar uma queda de até 22% na área inundada do Pantanal (cf. [www.riosvivos.org](http://www.riosvivos.org), 2007), sem considerar os impactos sociais, principalmente os quais sobre a população indígena que se espalha pela bacia e depende da pesca para a sobrevivência. Esse eixo sobrepõe-se também o Aquífero Guarani, importante reserva subterrânea de água doce. Em suma, os recursos hídricos se colocam como uma importante riqueza que vai sendo exportada sem que seu valor seja considerado.

Em suma, a IIRSA integrará regiões preservadas, como o Pantanal e a Amazônia, com outras regiões do continente, com o intuito de levar o desenvolvimento econômico a essas regiões, mas quais serão as conseqüências disso para o ambiente e as populações locais? Elisangela Soldatelli Paim sintetiza bem essas possíveis conseqüências. Ela afirma,

os grandes projetos planejados para a Amazônia trarão grandes impactos sócio-ambientais irreversíveis para essas regiões, como inundação de extensas áreas de floresta, aumento da produção de soja que ocasionará conversão de florestas em plantações e expulsão de agricultores familiares. Entre os projetos previstos está o Complexo do Rio Madeira que visa produzir 7,5 MWs de energia, através das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, e criar um sistema de hidrovias totalizando 4225 quilômetros no Brasil, Bolívia e Peru, que atingirá a bacia de seis rios na região amazônica desses países e, conseqüentemente, desalojará inúmeras comunidades indígenas e ribeirinhas. Outro projeto previsto é o da Hidrovia Paraná-Paraguai que prevê obras de mais de 3.400 km no Rio Paraguai. Esse projeto pretende ligar Cáceres, no Mato Grosso, a Nueva Palmira, no Uruguai, para permitir a navegação de comboios de até 20 barcas, durante 365 dias do ano e 24 horas por dia, reduzindo o custo do transporte para a exportação de grãos do Centro-Oeste do Brasil e de minérios. Caso seja implementado, o projeto vai ocasionar, entre outros impactos, a expansão da fronteira agrícola sobre o Pantanal Matogrossense - que é a maior área úmida tropical do mundo, protegida pela Convenção Ramsar -, sobre o Cerrado Brasileiro e o Chaco Boliviano e Paraguai. Além disso, causará danos irreparáveis às comunidades indígenas e ribeirinhas, que são em torno de 20, e que dependem do ecossistema equilibrado para sobreviverem (Revista Comciência, entrevista de Elisangela Soldatelli PAIM, 2004).

Portanto, é necessário fazer a vinculação entre as atividades econômicas a serem desenvolvidas nos eixos de desenvolvimento da IIRSA e a necessidade de recursos hídricos, desde o consumo doméstico, incluindo o consumo agrícola e industrial, a geração de energia, meio de transporte e de outras atividades em uma região que abriga um quinto da reserva mundial. Os projetos da IIRSA em seus corredores ou eixos de integração e desenvolvimento - alguns deles corredores hídricos - estão sendo implantados em áreas que abrigam importantes reservatórios e a Iniciativa em si guarda um estranho silêncio sobre uma política para esse recurso específico, cada vez mais considerado estratégico.

### **Considerações finais**

São fortes as evidências que a IIRSA almeja principalmente abrir mercados para as grandes empresas da economia global, em contexto de reformas estruturais dos Estados nacionais. Tal iniciativa assume que as políticas de integração regional devem integrar as economias ao resto do mundo, estimular mercados privados e modernizar instituições, visando melhorar a competitividade na globalização, sendo que a maioria das vezes os projetos são escolhidos conforme critérios geoconômicos, atendendo prioritariamente os interesses privados, sem considerar os impactos ambientais e sem uma ampla discussão com a sociedade.

No território brasileiro, o conjunto dos eixos da IIRSA cruza, coincidentemente, zonas onde se localizam as maiores concentrações de recursos naturais, não só os minerais e energéticos como também da biodiversidade (*hotspots*).

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.

Na atualidade, a implementação dos principais projetos da IIRSA, uma iniciativa de planejamento e integração territorial transnacional que pretende ser inovadora, deve manter o mesmo padrão de desigualdades.

As políticas de ordenamento territorial em escala nacional precisam ser discutidas e ao serem implementadas devem considerar a diversidade de situações que o subcontinente apresenta. Em uma iniciativa da envergadura da IIRSA é fundamental fazer a articulação com:

- as políticas de desenvolvimento nacionais e as intra-regionais;
- as políticas de desenvolvimento urbano e a redes de cidades;
- a política de ordenamento do território e
- o meio ambiente.

Outra questão lembrada por Isabella F. Wanderley *et alii* é que a estratégia de utilizar duas medidas ao avaliar os projetos, uma para aspectos econômicos e outra para aspectos sócio-ambientais, feitos de forma fragmentária quando não pontuais, tem se mostrado insuficiente e problemático. Seria importante haver ampla divulgação dos riscos sociais e ambientais envolvidos nos projetos da IIRSA, juntamente com os benefícios econômicos, para que a sociedade pudesse participar do debate de forma esclarecida, antecipando tensões e desastres potenciais e que também fosse feita uma avaliação integrada e cumulativa dos impactos sociais e ambientais das obras previstas.

Constitui-se, assim, de fundamental importância a articulação de diferentes graus e escalas de ordenamento territorial e a consideração dos processos de implementação de planos em escalas subnacionais, garantindo a preservação do ambiente e a participação de agentes regionais e da sociedade civil.

### **Referências Bibliográficas**

- ABLAS, Luiz. O “estudo dos eixos” como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, Maria Flora, BRANDÃO, C.A. GALVÃO, A.C. (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.
- ANTUNES, Antônio José Cerqueira. *Infra-estrutura na América do Sul: Situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. Brasília: CEPAL, LC/BRS/R.186, setembro de 2007.
- ARACH, Omar. Articulações ambientalistas em oposição às grandes obras de infraestrutura. In: VERDUN, Ricardo *et alii* (orgs.). *Financiamento e megaprojetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc, 2008
- BECKER, Bertha. Reflexões sobre a geopolítica e a logística da soja na Amazônia. In: BECKER, Bertha *et alii*. (orgs.). *Dimensões humanas da biosfera-atmosfera na Amazônia*. São Paulo: Edusp, 2007.
- BID/CAF/FONPLATA. *Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Montevideo: Comitê de Coordinación Técnica, dezembro de 2000. Disponível em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso em 12 de setembro de 2006.

- BUDASOFF, Eliezer. *Los dueños del río* - La hidrovía Paraguay-Paraná: el negocio de los recursos en América Latina. Buenos Aires: Taller Ecologista, abril de 2005. Disponível em: [www.taller.org.ar](http://www.taller.org.ar). Acesso em 15 de maio de 2008.
- CARRION, Maria da Conceição & PAIM, Elisângela Soldatelli. *IIRSA: Desvendando interesses*. Porto Alegre: Amigos da Terra, fevereiro de 2006. Disponível em [natbrasil.org](http://natbrasil.org). Acesso em: 02 de fevereiro de 2008.
- CARVALHO, Guilherme. *IFM: Integração da infra-estrutura na América do Sul e seu rebatimento sobre a Amazônia: o caso do Avança Brasil*. Disponível em: [www.rbrasil.org.br/content,0,0,178,0,0html](http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,178,0,0html). Acesso em 15 de maio de 2007.
- CECEÑA, Ana Esther; AGUILAR, Paula & MOTTO, Carlos. *Territorialidad de la dominación: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatório Latinoamericano de Geopolítica, 2007.
- COSTA, Wanderley Messias da. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. *Território*. Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ, n. 07, jul/dez, 1999.
- COUTO, Alessandro Biazzi. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infra-estrutura na América do Sul. In: VERDUN, Ricardo *et alii* (orgs.). *Financiamento e magaproyetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc, 2008.
- CUNHA, Rogério Grassetto Teixeira. *Pacote ecológico de crescimento: transportes*. In: [www.correiocidadania.com.br](http://www.correiocidadania.com.br), 02/04/2007. Acesso em 01 de maio de 2008
- GALVÃO, Antônio Carlos F & BRANDÃO, Carlos Antonio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, Maria Flora, BRANDÃO, C.A. GALVÃO, A.C. (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.
- IGLESIAS, Roberto M. Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños em la integración de la infraestructura em América del Sur. *Integración y Comercio*, n. 28, enero-junio de 2008. In: [www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal). Acesso em 18 de dezembro de 2008.
- KILLEEN, Timothy J. Uma tempestade perfeita na Amazônia: desenvolvimento e conservação no contexto da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Arlington: Conservation International, 2007. Disponível em: [biodiversityscience.org](http://biodiversityscience.org). Acesso em: 02 de junho de 2008.
- LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- MARRERO. A água e a ALCA. Disponível em: [www.ecoport.net](http://www.ecoport.net). Acesso em 12 de abril de 2007.
- MELO, Marcus & MOURA, Alexandrina. “Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial”. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n. 4, 1990.
- MOLINA, Patrícia. El proyecto de aprovechamiento hidroeléctrico y de navegabilidad del río Madera em el marco del IIRSA y del contexto de la globalización. In: FOBOMADE. *El Norte Amazónico de Bolívia y el complejo del Río Madera*. La Paz: FOBOMADE. Disponível em: [www.fobomade.org](http://www.fobomade.org). Acesso em: 12 de janeiro de 2008.
- MONIÉ, Frédéric. Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro. In: MONIÉ, Frédéric & SILVA, Gerardo. *A mobilização produtiva dos territórios: Instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: Ministério da Integração Nacional (org.). *Para pensar uma política nacional de ordenamento do território*. Brasília: Ministério de Integração Nacional, 2005.

- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- REDEBRASIL. *BID: O banco da ALCA?* Brasília: REDEBRASIL. Informe n. 17, ago. 2004. Disponível em: [www.rbrasil.org.br](http://www.rbrasil.org.br). Acesso em 08 set. 2004.
- REVISTA COMCIÊNCIA. *Projeto milionário pode trazer graves prejuízos ambientais*. Entrevista de Elisângela Soldatelli Paim a Susana Dias, 10 e abril de 2004. Campinas: SBPC/Labjor. Disponível em: [www.comciencia.br/200404/entrevistas/entrevista2.htm](http://www.comciencia.br/200404/entrevistas/entrevista2.htm). Acesso em 10/04/2008.
- SANTISO, Javier. La emergência de las multilatinas. *Revista de La Cepal*. Santiago: CEPAL, n. 95, agosto de 2008.
- SANTOS, Fabiano. Democracia, Legislativo e os novos desafios para a expansão do capitalismo brasileiro. *Observatório Político Sul-americano*. IUPERJ/UCAM, setembro de 2006. In? [www.observatorio.iuperj.br](http://www.observatorio.iuperj.br). Acesso em 21 de dezembro de 2008.
- SENNES, Ricardo U. *Desafios regionais na ordem do dia*. In: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), 31 de dezembro de 2008. Acesso em 31 de dezembro de 2008.
- SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *O CCR e a integração regional* (Valor Econômico, 18/12/2008) In: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br). Acesso em 20 de dezembro de 2008.
- TAMAYO, Eduardo. Parlamentarios y líderes indígenas proponen 'otra integración'. *Argenpress*. Disponível em: [www.argenpress.info](http://www.argenpress.info), 14/10/2005. Acessado em 15 de dezembro de 2006.
- THÉRY, Hervé & MELLO, Neli Aparecida de. *Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2005.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. *Integração, soberania e território na América do Sul: Um estudo da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana)*. *Terra Livre*. São Paulo: AGB, nº 27, jul-dez./2006.
- WANDERLEY, Isabella Freire *et alii*. Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana e projetos correlacionados na política de conservação no Brasil. *Política Ambiental*. Belo Horizonte: Conservação Internacional, n 03, maio de 2007. In: [www.internationalrivers.org](http://www.internationalrivers.org). Acesso em 05/06/2008.