



A PRODUÇÃO DESIGUAL DO ESPAÇO SUL-AMERICANO E A QUESTÃO DA INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)

Samir Eid Pessanha¹

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar a experiência político-territorial da “Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul” (IIRSA), investigando, sobretudo, as determinações (lógicas) que envolveram a produção desigual do espaço sul-americano a partir dos projetos da referida iniciativa. Espelhada nos antigos ensejos de integração regional sul-americana, a IIRSA demonstrara tanto os posicionamentos políticos dos governos na época de sua implementação quanto o próprio sentido dos rumos do desenvolvimento sul-americano, ambos balizados, cada vez mais, pelas transformações geradas no interior dos processos expansivos do capital, nas apropriações de recursos naturais, fortalecendo lógicas e dinâmicas que fortalecem a expansão geográfica do capitalismo, que em contrapartida culmina na produção desigual dos espaços, uma vez que os projetos da IIRSA objetivam o fortalecimento de lógicas externas aos territórios, pautadas na exploração das *commodities* e da lógica neoextrativista.

Palavras-chave: IIRSA, Integração, EID, Infraestrutura, Neoextrativismo.

RESUMEN

El presente trabajo pretende analizar la experiencia político-territorial de la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de América del Sur” (IIRSA), investigando, sobre todo, las determinaciones (lógicas) que involucraron la producción desigual del espacio sudamericano desde los proyectos de esa iniciativa. Reflejada en las viejas oportunidades de la integración regional sudamericana, IIRSA había demostrado tanto las posiciones políticas de los gobiernos en el momento de su implementación como el sentido mismo del rumbo del desarrollo sudamericano, ambos marcados, cada vez más, por las transformaciones generadas dentro de la región. procesos expansivos del capital, en la apropiación de los recursos naturales, fortaleciendo lógicas y dinámicas que fortalecen la expansión geográfica del capitalismo, que a su vez culmina en la producción desigual de espacios, ya que los proyectos de IIRSA apuntan a fortalecer lógicas externas a los territorios, con base en el explotación de las mercancías y la lógica neoextractivista.

Palabras clave: IIRSA, Integración, EID, Infraestructura, Neoextractivismo.

¹ Geógrafo e Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), samirreid@hotmail.com;



INTRODUÇÃO

A IIRSA surge em 2000, quando o ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso lança, em encontro com os demais representantes de 12 países da América do Sul, a Carta de Brasília, em que apresenta a iniciativa como proposta de agenda de projetos que garantam a integração regional a partir do investimento em infraestrutura.

Em muito influenciada pelo regionalismo aberto, a IIRSA possuía seus projetos organizados por intermédio dos chamados “Eixos de Integração e Desenvolvimento” (EID): o EID Amazonas, Andino, Capricórnio, do Sul, Escudo das Guianas, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Mercosul-Chile e o Peru-Bolívia-Brasil.

Posteriormente capitaneada pela então União das Nações do Sul (UNASUL) ao ser incorporada ao seu Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2011, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB) em parceria com o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), e demais bancos nacionais, a IIRSA se desenvolveu como uma iniciativa de integração regional multissetorial, que por meio de obras de infraestrutura, com foco nas áreas de transporte, energia e telecomunicações, apostaria na estruturação de corredores de exportação bioceânicos, que garantiriam a interconectividade entre os estados e o comércio intraregional e externo, partindo da premissa de que uma vez completas, o portfólio de obras da iniciativa iria se conformar na integração regional sul-americana.

Entretanto, após 21 anos de lançamento, a IIRSA não alcançou a expectativa e os resultados esperados. Partindo de uma agenda pautada no regionalismo aberto, a IIRSA perpassou pelos subsequentes governos sul-americanos durante o ciclo progressista (2000 – 2015) como iniciativa que colaboraria com a construção de um espaço latino-americano que almejava no horizonte a integração regional.

Os governos desenvolvimentistas sul-americanos adicionaram à IIRSA ao ideário da integração regional. Entretanto, a integração regional não foi uma realidade, tendo os projetos da iniciativa se pautado em interconexões do território sul-americano (GUDYNAS, 2007), afim do funcionamento da agenda de exploração das *commodities*. A integração regional supõe um processo multidimensional (GUDYNAS, 2005), que abarcaria, para além da esfera infraestrutural e econômica, a esfera política, que não se



tornou uma realidade na IIRSA, além de que os projetos da iniciativa pouco contaram com processos sólidos de participação social qualificada para discussão da viabilidade do portfólio dos projetos nos territórios que seriam impactados diretamente pelas grandes obras.

Por falhar na integração regional e funcionar mais para a interconexão entre os países, a IIRSA não altera a inserção dependente sul-americana, com seus projetos fortalecendo os processos de espoliação dos territórios e na produção desigual do espaço sul-americano, contribuindo para uma ideia de integração regional truncada, que não culmina no surgimento e fortalecimento de um regionalismo autônomo (SVAMPA, 2019), mas desintegra os territórios, a partir de uma agenda que os insere em conflitos contra agentes econômicos e políticos que propõem planejamentos contrários aos que são almejados pelas populações.

Neste sentido, para o desenvolvimento da análise será utilizada as noções de desenvolvimento desigual e desenvolvimento geográfico desigual, presentes em Neil Smith e David Harvey, respectivamente, para compreensão da maneira pela qual o capitalismo se fundamenta na diferenciação geográfica para a produção e expansão do sistema, o que se correlaciona com a IIRSA na medida em que os EIDs territorializam uma miríade de projetos que visam a readequação do território sul-americano aos ímpetus da espoliação, ao mesmo tempo em que reproduzem a desigualdade a partir da infraestrutura instalada. Também será utilizada a noção de neoextrativismo presente em Maristella Svampa (2019).

METODOLOGIA

Para a construção deste artigo, foi necessário o levantamento bibliográfico a partir de análise de livros, artigos, dissertações de mestrado, teses de doutorado sobre o tema. Também foram fontes de consulta bancos de dados e sites oficiais sobre a IIRSA, como o “Sistema de Informações de Projetos” (SIP) do COSIPLAN, além de conversas com outros estudiosos do tema.

REFERENCIAL TEÓRICO



O artigo visa discutir os resultados da integração regional proposta pela IIRSA, propondo uma discussão qualificada acerca da maneira pela qual a perspectiva de integração física por intermédio de projetos de infraestrutura não acompanham diretamente o desenvolvimento prometido. Para tornar esta discussão possível, o artigo articula o levantamento acerca da IIRSA com a noção de desenvolvimento geográfico desigual, a partir de contribuições de David Harvey, que parte do que foi desenvolvido por Neil Smith sobre desenvolvimento desigual. Outra contribuição de Harvey para a discussão proposta é com a noção de ajuste espaço temporal.

A construção do artigo permitiu compreender que os projetos da IIRSA, por serem elaborados externamente, a partir de interesses e agendas que propriamente não são dos territórios que recebem as grandes obras, acabam por fortalecer processos de desenvolvimento geográfico desigual, próprios da dinâmica de circulação e expansão do capitalismo, e que ao se combinarem com o portfólio de projetos da IIRSA, acabam por funcionar para a desintegração dos territórios, que não são preparados anteriormente para a territorialização destas obras. Desta forma, os projetos da IIRSA funcionam como ajustes no sentido de adaptar os territórios para as necessidades do capital atuante na IIRSA, para então garantir os processos de espoliação, fortalecendo assim processos de produção de espaços desiguais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A IIRSA surge nos anos 2000, em meio ao fortalecimento da ideia de globalização baseada em um ideário que integração das economias e mercados mundiais. No entanto, houve uma acentuação das desigualdades e da hierarquização dos espaços com o desenvolvimento da globalização (CHESNAIS, 2000), mostrando o dinamismo do capitalismo, que para garantir a sua expansão e sobrevivência, aposta em um processo de espraiamento/readequação/destruição, em busca de configurações espaciais interessantes ao sistema.

A produção do espaço é desigual (LEFEBVRE, 1976), e neste sentido, o movimento do capitalismo em busca de novos territórios para a sua expansão acaba por resultar em um rastro de desenvolvimentos desiguais dos espaços geográficos. As



expansões geográficas do capital exigem ajustes para a criação de novas divisões territoriais do trabalho, novas regiões que funcionam como espaços dinâmicos de acumulação do capital, visando o lucro e absorção dos excedentes de capital, trabalho e recursos, em que a lógica capitalista busca novas ordenações espaço-temporais para o problema do capital excedente.

O chamado regionalismo aberto, de cunho cepalino da década de 90, compreendia a integração regional como um processo para construção de uma economia internacional livre de protecionismo e de barreiras para troca de bens e serviços, o que exige então da integração a propagação de um conjunto de ações que garantam a abertura irrestrita das economias para um suposto mercado internacional integrado. Mesmo com o advento do regionalismo pós-liberal com os governos desenvolvimentistas sul-americanos eleitos durante a onda rosa, iniciativas como a IIRSA continuaram a propagar o seu entendimento acerca do que seria o desenvolvimento a partir das noções do regionalismo aberto.

A abertura e a integração irrestrita dos territórios obedecem ao planejamento econômico ao desenvolvimento do capitalismo, que alimentam a busca por novos investimentos produtivos, em que novas áreas são anexadas ao processo de expansão para a territorialização e interconexão dos fluxos econômicos. O capitalismo se fundamenta na diferenciação geográfica, para garantir a sua expansão, garantindo assim a estratificação das regiões, de acordo com uma lógica de hierarquização das regiões que garantem o crescimento das suas economias e daquelas que vão perpassar pelo processo de expansão, diferenciação e espoliação dos territórios (THEIS, 2009).

Neste sentido, recorreremos à noção de ajustes espaço-temporais (HARVEY, 2004), no sentido de adaptar o território sul-americano as necessidades do capital, com o intuito, no contexto da IIRSA, de melhorar os fluxos econômicos e o escoamento da produção. Os ajustes também acompanham processos de espoliação de recursos e excedentes dos territórios e alteram os territórios de acordo com o que estas grandes obras objetivam. A expansão do capital para uma nova localidade levanta novas diferenciações e barreiras que ao serem exploradas também representam elementos a serem superados para um novo processo de expansão.



O capital necessita de novas áreas (ou negócios) que possam se tornar investimentos produtivos. No entanto, os ajustes objetivam alterações em territórios com dinâmicas já estabelecidas, as ameaçando. Estabelece-se assim uma contradição: a movimentação do capital é necessária para evitar danos advindos das crises de sobreacumulação, e o resultado disto é um rastro de conflitos e devastação, que são repetidos, pois o capital:

[...] nunca resolve suas falhas sistêmicas porque as desloca geograficamente [...] O princípio aqui é o seguinte: o capital cria uma paisagem geográfica que satisfaz suas necessidades em determinado momento, apenas para destruí-la em outro e facilitar uma nova expansão e transformação qualitativa (HARVEY, 2016, p. 146).

Desta forma, a acumulação por espoliação se configura como o motor para o ciclo de expansão – ajuste – acumulação – destruição que valida o imperialismo capitalista, criando uma permanente divisão do trabalho que possibilita a reprodução de uma economia que se desenvolve a partir de mecanismos de espoliação. Estabelecem-se diversos centros dinâmicos de acumulação de capital que concorrem entre si por mercados e na outra medida, regiões que almejam e competem entre si para se tornarem locais para investimento do capital.

O que prevalece é um sistema que assegura uma inserção subordinada a certas regiões dentro na divisão internacional do trabalho, como no caso da região sul-americana, sendo esta obediente aos ditames e exigências externas. Esta dinâmica auxilia no que compreendemos como desenvolvimento geográfico desigual das regiões, e se refletirá no desenvolvimento da IIRSA.

Em Neil Smith (1988) também discorre sobre a maneira pela qual o capitalismo está sempre em movimento de readequação/destruição dos espaços por intermédio da sua interrupta necessidade de expansão. O capital herda, de acordo com o autor, uma hierarquia sistemática de escalas espaciais, sendo que o que tornará possível analisar o desenvolvimento desigual é a movimentação do capital por entre estas escalas, em que o capital busca readequar os espaços para garantir a expansão e sua territorialização, incitando novas hierarquizações, em constante desenvolvimento desigual por conta da atividade do capital.

O desenvolvimento desigual é a marca registrada do capitalismo [...] o desenvolvimento desigual é antes estrutural que estatístico. Os padrões geográficos resultantes são completamente determinados (no sentido oposto



de ‘determinista’) e são, assim peculiares ao capitalismo (SMITH, 1988, p. 16).

O capitalismo busca a configuração geográfica que garantirá a sua sobrevivência (SMITH, 1988). A busca para a resolução das crises de sobreacumulação do capital incita o desenvolvimento geográfico desigual, noção proposta por David Harvey, com contribuições do que foi desenvolvido por Neil Smith. A busca pela rentabilidade, pelo lucro, torna a expansão do capitalismo necessária para garantir a sua reprodução, independente da escala e das características histórico, sociais e ambientais dos diferentes territórios, sendo que “sem as possibilidades inerentes em expansão geográfica, reorganização espacial e ao desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo teria há muito tempo deixado de funcionar como um sistema político-econômico” (HARVEY, 2001, p. 369, tradução nossa)².

O resultado disso é que o desenvolvimento da economia de espaço do capitalismo está cercado de tendências contrapostas e contraditórias. As barreiras espaciais e as distinções regionais precisam ser derrubadas. Mas os meios para atingir esse objetivo envolvem a produção de novas diferenciações geográficas que criam novas barreiras espaciais a serem superadas. A organização geográfica do capitalismo internaliza as contradições dentro da forma de valor. É isso que quer dizer o conceito do inevitável desenvolvimento desigual do capitalismo (HARVEY, 2006, p. 604).

Portanto, o capital busca em diferentes territórios as melhores condições para o seu processo de reprodução. Os territórios se diferenciam pela natureza e quantidade de seus recursos, o que torna o capital dependente da criação de “[...] infraestruturas físicas e sociais fixas e imóveis” (HARVEY, 2006, p. 619). São estes fatores os determinantes para a possibilidade de o fluxo de capitais percorrerem o território, e que guiaram o desenvolvimento geográfico desigual.

Ora, a IIRSA contribui para o desenvolvimento geográfico desigual a partir do momento em que seus projetos e EIDs não foram pautados em processos de participação qualificadas, não olharam para as necessidades de fortalecimento dos instrumentos e políticas de proteção socioambiental dos territórios. Estes são alguns dos elementos que necessariamente precisam estar previstos em um ideário de integração regional.

² Do original “without the possibilities inherent in geographical expansion, spatial reorganization and uneven geographical development, capitalism would long ago have ceased to function as a political economic system” (HARVEY, 2001, p. 369).



Como resultado dos processos de ajuste espaço-temporais, temos então a propagação do desenvolvimento geográfico desigual, que permite compreender o funcionamento do capitalismo no prisma geográfico, apontando como a dinâmica de acumulação do capital altera as espacialidades, fortalecendo as desigualdades dos territórios por conta, principalmente, de processos de espoliação.

A integração prometida pela IIRSA por intermédio dos seus EIDs acaba resultando na interconexão dos territórios, visto que a IIRSA como iniciativa não culminou no aprofundamento da integração entre os países signatários. A interconexão dos territórios por intermédio de grandes obras previstas no portfólio de projetos da IIRSA não alterou a inserção dependente sul-americana, apenas orientou e garantiu o funcionamento dos fluxos econômicos necessários para as regiões de exploração do capital, que exigem a territorialização de infraestruturas para garantir o processo de exploração e espoliação dos territórios.

Embora invoquem a “integração”, na realidade as ações específicas estão voltadas principalmente a financiar “conexões” como estradas, hidrovias ou gasodutos. É indispensável fazer uma distinção entre a integração como um processo de vinculação entre países que se desenvolvem em vários planos, não somente comerciais, mas também políticos, produtivos, culturais, etc., e as interconexões como podem ser corredores de estradas, pontes internacionais, extensões elétricas, etc. Embora as conexões deste tipo sejam um importante ingrediente para permitir uma integração entre países, não se pode perder de vista que são conceitos muito distintos: interconexão não é sinônimo de integração (GUDYNAS, 2008, p. 35).

Visto que grande parte do processo de expansão da IIRSA, e conseqüentemente a injeção de capital na iniciativa, foi durante a alta do preço das *commodities*, que exigiu a territorialização, expansão e fortalecimento dos processos de extrativismo nas diferentes regiões, o que apenas garantiu a continuidade do lugar da região na divisão internacional do trabalho.

Adotamos a noção de Consenso das *Commodities*, proposto na análise de Maristella Svampa (2019) a maneira pela qual a IIRSA foi impulsionada pelo início e fortalecimento dos processos de neoextrativismo na região sul-americana. A urgência na exploração das *commodities* organizaram a maneira pela qual a IIRSA seus projetos, os atores privados e governos envolvidos iriam então planejar a implementação da infraestrutura. Apesar do discurso acerca da importância da conexão entre territórios e povos, a IIRSA buscou reproduzir territorialmente a lógica de mercado combinado com uma visão produtivista do que seria o desenvolvimento necessário para a região.



O Consenso das *Commodities* teve o seu foco direcionado para a implementação maciça de projetos extrativistas orientados à exportação, em uma combinação de lógica da Estado que adotam uma postura progressista, que se apropria dos lucros da exploração das *commodities* para a implementação de políticas econômicas e sociais, mas que adota uma agenda neoliberal, no sentido do investimento nos grandes projetos de infraestrutura, na exploração dos territórios, na baixa participação social qualificada, repressão dos movimentos sociais e a desqualificação da luta socioambiental (SVAMPA, 2019).

O neoextrativismo pode ser compreendido, de acordo com Svampa (2019, p. 33) “[...] como modelo de desenvolvimento baseado na superexploração dos bens naturais, [...] assim como na expansão das fronteiras de exploração para os territórios antes considerados improdutivos do ponto de vista do capital”. Este movimento para novos territórios antes considerados improdutivos se conforma como os ajustes espaço-temporais do capital em busca de novos espaços para garantir a expansão do capital.

Definido desse modo, o neoextrativismo designa mais que as atividades tradicionalmente consideradas extrativistas, uma vez que inclui desde a megamineração a céu aberto, a expansão da fronteira petrolífera e energética, a construção de grandes represas hidrelétricas e outras obras de infraestrutura – hidrovias, portos, corredores interoceânicos, entre outros – até a expansão de diferentes formas de monocultura ou monoprodução, por meio da generalização do modelo de agronegócios, da superexploração pesqueira ou das monoculturas florestais (SVAMPA, 2019, p. 33).

O Brasil foi o principal ator chave para o desenvolvimento da IIRSA, influência resultante da maneira pela qual o país soube aproveitar do neoextrativismo para impulsionar as atividades econômicas, além do forte apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nos projetos da iniciativa, e da participação do capital privado brasileiro. A integração nacional sempre perpassou pelo ideário dos países sul-americanos, em especial o Brasil. Privilegiado pela situação de sua política externa, empresas privadas e exploração da valorização das *commodities*, o Brasil tomou para si a importância de continuidade da integração regional, inserindo na IIRSA obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Entretanto, a atuação do Brasil pela IIRSA na integração regional não gerou os resultados esperados. Mirando na integração e alcance da produção brasileira para escoamento em portos inalcançáveis pelo Brasil, como os localizados no Oceano Pacífico, a atuação brasileira é entendida como oportunista, utilizando da IIRSA como



plataforma para solidificar a sua presença política e econômica da região, garantindo assim, por intermédio da interconexão e dos corredores bioceânicos, o escoamento da produção e atuação das empresas nacionais em diferentes espaços e projetos inclusos no portfólio de projetos da IIRSA.

[...] a IIRSA, no lugar de ser um programa de desenvolvimento da infraestrutura regional, que impulse o crescimento e integração da região, os povos e os mercados, teve um objetivo oculto, que foi servir como plataforma das exportações do principal país da América do Sul, financiado pelo capital privado, a banca multilateral e o próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil (LOPEZ, 2012, p. 227, tradução nossa)³.

Destarte, os EIDs funcionam como regionalizações do território a partir dos ímpetus dos projetos previstos para as regiões, objetivando a exploração e o escoamento da produção, que não se aproveita de sinergias, mas sim age no sentido de fragmentação do território. Nesta perspectiva, os investimentos e projetos não atuam no aprofundamento da integração, mas sim no aproveitamento das chances de exploração e lucros já existentes e na readequação do território sul-americano no processo de exploração e acumulação capitalista. Um exemplo de projeto com forte participação do Brasil foi a pavimentação e interconexão da BR-317 com o Peru, originando a chamada Rodovia Interoceânica (“Carretera Interoceánica” em espanhol), projeto presente no EID Peru-Brasil-Bolívia.

A saída para o oceano através da longa costa peruana se conforma como forte atrativo para o governo brasileiro investir na interligação entre os dois países, principalmente na busca de aumentar e melhorar o fluxo comercial para com a China. Um dos primeiros esforços de interconexão entre Peru e Brasil veio com a assinatura do “Acuerdo de Interconexión Vial Peru – Brasil” em 1981, em que os países estabelecem como necessidade a consolidação da interconexão entre os dois países por intermédio do investimento em infraestrutura.

A BR-317 é a única rodovia federal que interliga o Brasil ao Peru, por intermédio da Ponte da Integração Brasil-Peru, viabilizando a conexão entre o município brasileiro de Assis Brasil e o peruano Iñapari. As obras da Rodovia

³ Do original “[...] la IIRSA, en lugar de ser un programa de desarrollo de la infraestructura regional, que impulse el crecimiento e integración de la región, los pueblos y los mercados, tuvo un objetivo oculto, que fue servir de plataforma para las exportaciones del principal país sudamericano, financiado por el capital privado, la banca multilateral y el propio Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil” (LOPEZ, 2012, p. 227).



Interoceânica contaram com a participação da empresa brasileira Odebrecht S.A como principal executora. Em seu material oficial acerca das obras da Rodovia Interoceânica, a Odebrecht afirma que é “uma estrada de asfalto integra pessoas "que" [...] quebram a barreira histórica entre a costa, a serra e a selva [...]” (ODEBRECHT, 2009, p. 115, tradução nossa)⁴.

Esta é a visão de desenvolvimento que tanto a IIRSA, quanto as empresas privadas e o poder público envolvidos conceberam para as ações da iniciativa, que enxerga o território sul-americano como barreiras a serem ultrapassadas, por intermédio de, neste caso específico, das vias, interconectando os territórios e os oceanos Atlântico e Pacífico. No entanto, há muito mais do que as mencionadas barreiras. Há a crença que interliga a infraestrutura com o desenvolvimento, que não é efetivo uma vez em prática.

As obras do portfólio da IIRSA puderam ser uma realidade por conta da aliança entre o poder público e as empreiteiras interessadas em executar os projetos. Para poder ir adiante com o projeto da Rodovia Interoceânica, a Odebrecht firmou consórcio com outras empresas, como a Graña e Montero S.A. Estes grandes consórcios levaram adiante a regionalização a partir dos projetos da IIRSA.

No entanto, como um dos resultados acerca da análise sobre a iniciativa, é correto afirmar que a IIRSA não foi bem-sucedida em angariar o investimento privado necessário para poder tornar possível o portfólio de projetos da iniciativa como um todo. O que houve foi um adiantamento dos governos nacionais, com apoio das empresas privadas regionais, para garantir o funcionamento da proposta, em um contexto de crescimento econômico e investimentos públicos em infraestrutura, oriundos dos ganhos na exportação de *commodities*.

Entretanto, a IIRSA não alcançou êxito na captação dos recursos privados necessários para o seu desenvolvimento, tendo sido dependente dos financiamentos dos governos da região, estes que por si só já não contavam com disponibilidades financeiras do porte que eram exigidos pelo portfólio de projetos da iniciativa (SOUZA, 2021), o que fica mais grave com o enfraquecimento da valorização das *commodities* e a alternância dos governos progressistas na região sul-americana.

⁴ Do original “un camino de asfalto integra personas” que “[...] rompe la barrera histórica entre costa, sierra e selva” (ODEBRECHT, 2009, p. 115).



Uma grande obra, como a BR-317 e a Rodovia Interoceânica em um território amazônico, influi em consequências e impactos específicos, como o fortalecimento da especulação e grilagem de terra, abertura de estradas endógenas, invasão as unidades de proteção, aos territórios de populações tradicionais e terras indígenas, dentre outros impactos.

No caso da Rodovia Interoceânica, e da sua relação com a BR-317 no Brasil, os impactos são diversos. Na década de 50, a abertura da BR-317 começou a ser realizada, sem respeitar as populações indígenas que seriam afetadas pelo processo. Terras indígenas, como as do povo Apurinã, foram cortadas transversalmente pela BR-317. A Terra Indígena Apurinã KM 124 possui parte do seu território cortado por um trecho da BR-317, o que se conforma em um ponto de atenção. Para além de aumentar a pressão e invasão de terras, processos de abertura de rodovias, e a sua incursão em áreas protegidas como terras indígenas, repercutem em impactos sociais sérios, como o surgimento e institucionalização de redes de prostituição de jovens de zonas rurais e indígenas, que no caso da BR-317, são encaminhadas para cidades como Puerto Maldonado no Peru, também conectada pela Rodovia Interoceânica (CPI-ACRE, 2017).

Na região do município de Boca do Acre, no Amazonas, a BR-317 acelerou a conversão das terras próximas à estrada, aumentando o desmatamento (PIONTEKOWSKI *et al*, 2011). No Peru, para além do aumento do desmatamento pela abertura da Rodovia Interoceânica e estradas endógenas, houve uma potencialização da atividade de mineração. Na região de Madre de Dios, povos indígenas Ese, Eja, Amahuaca foram diretamente impactados pela rodovia, além de ter possibilitado o incentivo para o arrendamento das terras para atividades minerárias (TUESTA, 2019). No recorte entre 1999 e 2012, o aumento da devastação da mineração em Madre de Dios foi de 400% (FILHO, 2018), tornando Madre de Dios em um *hotspot* de degradação ambiental no Peru, por conta da expansão das refinarias ilegais que investem e comercializam ouro (FILHO, 2018).

O mercado de consumo e destino do ouro é um mercado altamente seletivo. Inclui nações, bancos, refinarias, joalherias. Praticamente todo o ouro do mundo passa pelas grandes refinarias notadamente localizadas nos países ricos que supostamente possuem uma capacidade institucional maior. Já há um bom tempo, as refinarias de Estados Unidos e Suíça são, historicamente, os principais compradores tanto de ouro legal como do ouro ilegal do Peru (FILHO, 2018, p. 173)



O que fica claro é a importância de assegurar processos de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais que garantam a implementação e o funcionamento da governança territorial, envolvendo das diferentes instâncias de ação e poder interessadas, como o Estado, atores privados e a sociedade civil (DALLABRIDA, 2015), sendo a participação desta por intermédio de processos que garantam a participação social qualificada, um direito enfraquecido pela agenda neoextrativista em funcionamento (SVAMPA, 2019), em torno do fortalecimento dos territórios, garantindo instrumentos e a elaboração de políticas que assegurem a proteção dos territórios em termos socioeconômicos e ambientais, e acima de tudo, que garantam a inviabilidade de territorialização de grandes projetos quando há a iminência de efeitos colaterais pela sua existência.

No entanto, o que reside é o desafio de se garantir a governança e a proteção territorial frente aos movimentos de expansão do capitalismo, que por si só reproduzem a desigualdade. Desta forma, a IIRSA contribui para a compreensão da maneira pela qual a integração regional proposta pela iniciativa não contribuiu para a alteração da inserção dependente da região na divisão internacional do trabalho, ao contrário, contribuiu para o encaixe da região dentro da lógica do neoextrativismo, em que as obras, como a mencionada Rodovia Interoceânica, reforçam a maneira pela qual o capitalismo ajusta os territórios no sentido de garantir a continua expansão do capitalismo, condicionado aos processos de espoliação e fragmentação dos territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O século XXI trouxe novos desafios para a região sul-americana. Adaptados à agenda neoliberal do Consenso de Washington, os países sul-americanos enxergaram no alto do preço das *commodities* oportunidade de ganhos econômicos e políticos, para fortalecer a economia regional. Neste sentido, foi encaminhado diversas ações que pretendiam certa autonomia para a região, em torno da *commoditização* dos recursos naturais e dos territórios.

A IIRSA então surge como proposta para garantir a interconexão dos fluxos econômicos, estabelecimento dos corredores bioceânicos, visando o escoamento da produção, interligação e fortalecimento das telecomunicações e produção e



fornecimento de energia necessárias para as atividades previstas. Em contrapartida, a IIRSA prometia em sua agenda a integração entre povos e territórios, fortalecendo a região sul-americana por intermédio da superação das barreiras naturais, econômicas e culturais existentes.

No entanto, a IIRSA esteve alinhada com os ímpetus do mercado, em uma união entre Estado e o mercado para tornar possível o acesso e a exploração das *commodities* e a territorialização dos projetos para garantir a interconexão infraestrutural. Partindo de uma lógica e planejamento externos ao territórios, a IIRSA buscou e fortaleceu ajustes espaço-temporais nos territórios, em vias de garantir os fluxos econômicos necessários para a criação das regiões geoeconômicas de exploração dos territórios, oferecendo em contrapartida, o fortalecimento do desenvolvimento geográfico desigual, em que a fragmentação dos territórios é a consequência visto o fortalecimento dos processos de espoliação dos recursos naturais, a partir da lógica neoextrativista.

A IIRSA não altera a inserção da região sul-americana na divisão internacional do trabalho, fortalecendo o perfil exportador de produtos primários na região. Os investimentos e projetos não atuam no aprofundamento da integração, mas sim no aproveitamento das chances de exploração e lucros já existentes e na readequação do território sul-americano no processo de exploração e acumulação capitalista. Tampouco contribuiu o levante sul-americano como região autônoma.

Ao contrário, fortalece o planejamento territorial a partir da oferta de oportunidade de investimentos, subjulgando os territórios a sorte e aos efeitos colaterais da territorialização de grandes empreendimentos, que por serem planejados de forma externa, e territorializados a partir de uma lógica *upside-down*, os enfraquece frente a inexistência de mecanismos de proteção e de governança territorial, que os garantiria chances de participar do planejamento e da decisão acerca da viabilidade dos projetos.

No mais, após duas décadas, a IIRSA não evoluiu a iniciativa de planejamento infraestrutural e de integração regional prometida. Enquanto estava com suas atividades em alta, a IIRSA não angariou os investimentos e apoio necessário do capital privado e externo necessárias para o seu funcionamento, sendo dependente dos investimentos dos governos nacionais que eram signatários da iniciativa.

REFERÊNCIAS



CHESNAIS, F. Mundialização: O Capital Financeiro no Comando. In: Outubro Revista. Ed. 5, p. 7 – 28, 2000. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/wpcontent/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-5-Artigo-02.pdf>>. Acesso em 27 de out. de 2021.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DO ACRE (CPI-ACRE). La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la frontera Acre-Perú. 2017. Disponível em: <https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_27_-_may_2017/js8_upr27_bra_s_main.pdf>. Acesso em 27 de out. de 2021.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial: Do Debate Teórico à Avaliação Da Sua Prática. **Análise Social**, vol. 50, no. 215, Instituto Ciências Sociais da Universidad de Lisboa, 2015, pp. 304–28. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/43596806>>. Acesso em 27 de out. de 2021.

FILHO, C. R. S. P. Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia: a “febre do ouro” e o “outro estado dentro do Estado” no caminho da rodovia Interoceânica por Madre de Dios: Um estudo dos primeiros anos de impacto socioambiental da rodovia Interoceânica na Amazônia do Peru. 2018, 201 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Programa de pós-graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20879>>. Acesso em 27 de out. de 2021.

GUDYNAS, E. Dos Caminos Distintos: Tratados de Libre Comercio y Procesos de Integración. In: ACOSTA, A.; FALCONÍ, F. (Orgs). TLC: Más Que Um Tratado De Libre Comercio. Quito: ILDIS-FES, p. 41 – 62, 2005.

GUDYNAS, E. Financiamentos e Megaprojetos: uma Interpretação da Dinâmica Regional Sul-Americana. In: VERDUM, R.(Ed.). Financiamento E Megaprojetos: Uma Interpretação Da Dinâmica Regional Sul-Americana. Brasília: INESC, p. 23- 47, 2008.

HARVEY, D. Spaces of Capital: Towards a Critical Geography. New York: Routledge, 2001.

HARVEY, D. O “Novo” Imperialismo: Acumulação por Espoliação. In: Socialist Register. 2004. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2004pt/05_harvey.pdf>. Acesso em 27 de out. De 2021.

HARVEY, D. Os Limites do Capital. São Paulo: Boitempo, 2006.

HARVEY, D. 17 Contradições e o fim do capitalismo. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

LEFEBVRE, H. Espacio y política. Barcelona: Ediciones Península, 1976.



LOPEZ, R. Nuevo instrumento de regionalismo sudamericano: resultados de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa). In: BERNAL-MEZA, R.; QUINTANAR, S. (Ed.). Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China. 148 Buenos Aires: Nuevo Hacer; Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, p. 217 – 237, 2012.

ODEBRECHT. ODEBRECHT: 30 Años en el Peru. 2009. Disponível em: <https://issuu.com/odebrechtperu/docs/libro_30_a_o/71>. Acesso em 27 de out. de 2021.

PIONTEKOWSKI, V. J.; SILVA, S. S.; PINHEIRO, T. S.; COSTA, F. C.; MENDOZA, E. R. H. O Avanço do Desflorestamento no Município de Boca do Acre, Amazonas: O Estudo de Caso ao Longo da BR-317. In: Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto – SBSR. Curitiba, p. 3021 – 3028.

SMITH, N. Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, A. M. **Dependência e Governos do PT**. Curitiba: Appris, 2021.

SVAMPA, M. **As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina: Conflitos Socioambientais, Giro Ecoterritorial e Novas Dependências**. São Paulo: Elefante, 2019.

THEIS, I. M. Do Desenvolvimento Desigual Combinado ao Desenvolvimento Geográfico Desigual. In: **Novos Cadernos NAEA**. V12, n.2, dez., p. 241 – 252, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/324/510>>. Acesso em 27 de ago. de 2018.

TUESTA, E. The Impact of Roads on Indigenous Territories. In: CHIRIF, A. (Ed.) **Peru: Deforestation in Times of Climate Change**. P. 175 – 184. Lima, 2019. Disponível em: <https://www.iwgia.org/images/publications/new-publications/Peru_Deforestation_in_Times_of_Climate_Change_Dec_2019.pdf>. Acesso em 27 de out. de 2021.