

# A INTEGRAÇÃO REGIONAL DA INFRAESTRUTURA PRODUTIVA SUL-AMERICANA E A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS DO BRASIL E DA ARGENTINA NO SÉCULO XXI

## REGIONAL INTEGRATION OF PRODUCTIVE INFRASTRUCTURE IN SOUTH AMERICA AND THE PATH OF TERRITORIAL POLICIES IN BRAZIL AND ARGENTINA IN XXI CENTURY

CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE

Universidade Estadual de Campinas  
clavitte@ige.unicamp.br

**RESUMO.** A integração da infraestrutura produtiva na América do Sul após a experiência da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) vem passando por algumas mudanças com a incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas). Mudou a instituição, mas permanece a intenção de integrar a infraestrutura física regional para fomentar o desenvolvimento e promover a integração de cadeias produtivas regionais, salvaguardando o acervo de projetos da IIRSA. Este trabalho objetivou contribuir na discussão sobre a integração da infraestrutura produtiva sul-americana (transportes e energia) coordenada pelo COSIPLAN da UNASUL e na análise da visão de desenvolvimento e de planejamento territorial que a UNASUL apresenta. Foram apresentadas algumas iniciativas de planejamento territorial dos dois principais países da América do Sul (Brasil e Argentina), visando contribuir na compreensão da dimensão espacial do desenvolvimento e de opções políticas que afetam o território. Em nível nacional, algumas iniciativas nacionais como o PAC I e II (Programa de Aceleração do Crescimento) no Brasil e o Anteproyecto de la Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial feito pelo COFEPLAN (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial) da Argentina, entre outras, foram consideradas. A pesquisa foi exploratória e o principal procedimento metodológico foi revisão teórica e conceitual, coleta de informações secundárias, análise de legislação, levantamentos em bibliografia especializada, sítios eletrônicos, imprensa, órgãos governamentais, ONGs e na UNASUL.

**PALAVRAS-CHAVES.** INTEGRAÇÃO REGIONAL, AMÉRICA DO SUL, POLÍTICAS TERRITORIAIS, BRASIL, ARGENTINA.

**ABSTRACT.** The integration of productive infrastructure in South America after the experience of IIRSA (Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South American) has been undergoing some changes with the incorporation of IIRSA by COSIPLAN of Unasur (Union of South American Nations). The institution has changed, but continues the intention to integrate the regional physical infrastructure for development and to promote the integration of regional productive chains, safeguarding the set of IIRSA projects. This study aimed to contribute to the discussion about the integration of productive infrastructure in South America (transport and energy), which is coordinated by COSIPLAN/ UNASUR and analysis of the vision of development and territorial planning that presents Unasur. Some initiatives in territorial planning of two major countries in South America were presented (Brazil and Argentina) to contribute to the understanding of the spatial dimension of development and political options that affect the territory. At the national level, some national initiatives as the PAC I and II (Programa de Aceleração de Crescimento) in Brazil and Anteproyecto de la Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial by COFEPLAN (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial of Argentina), between others were considered. The research was exploratory and main methodological approach was theoretical and conceptual review, survey of secondary information, analysis of legislation, research in relevant literature, electronic sites, media press, government agencies, NGOs and UNASUR.

**KEYWORDS.** REGIONAL INTEGRATION, SOUTH AMERICA, TERRITORIAL POLICIES, BRAZIL, ARGENTINA.

## INTRODUÇÃO

A integração regional supranacional coloca em discussão o papel dos Estados nacionais, que passa por redefinição. As organizações regionais e multilaterais definem novos espaços políticos e econômicos, condicionados pelas relações internacionais e pelas políticas externas de países protagonistas.

Neste trabalho procuramos contribuir na reflexão sobre o poder estatal no território em contexto capitalista e tomando os processos de integração supranacionais da América do Sul como reveladores para pensar a relação do Estado com o território e a economia e o planejamento territorial como ponto de aproximação. Consideramos também a Geografia como uma ciência afeita à espacialidade de processos sociais e históricos, espacialidade esta resultante da dinâmica geral do capitalismo condicionada pelas especificidades locais e regionais.

Para tanto, foi brevemente discutida as principais políticas de planejamento do desenvolvimento com base territorial e algumas iniciativas brasileiras e argentinas de melhoria e ampliação da infraestrutura produtiva, para na sequência considerar o caso da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), posteriormente incorporada à UNASUL, ambas de âmbito supranacional.

Este estudo teve caráter exploratório, no qual foram feitos levantamentos em livros, teses, periódicos especializados, em *sites* eletrônicos, na imprensa brasileira, consultas eletrônicas a órgãos governamentais, ONGs e de organizações regionais latinas e sul-americanas.

## BREVE RETROSPECTIVA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL ESTATAL PARA O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA DO SUL

Baseando-se em Rodrigo Hernán Alves Rolo (2008) pode-se dizer que nos países da América do Sul o planejamento territorial estatal surgiu no contexto do Pós-Guerra e ele foi influenciado pelas discussões sobre as possibilidades de se desenvolver as economias e sociedades dos países do subcontinente com a imposição de uma racionalidade tecnocrática e pela ideia de modernização, entendida como sinônimo de crescimento econômico e industrialização. Este modelo foi interrompido pelo período neoliberal nos anos 1990 e as políticas públicas ficaram subordinadas aos desígnios do mercado. Sendo assim, “la estructura socioterritorial emergente [en los diversos países] de esse período se presenta claramente desequilibrada e insustentable desde todo punto de vista (social, ambiental, económico, etc.)”.

Posteriormente, com as mudanças político e econômicas ocorridas nos países da América do Sul no início do século XXI, o planejamento “se reposiciona como instrumento para el abordaje de diferentes complejidades y se torna evidente la necesidad de recuperación del protagonismo estatal, apuntando a impulsar y fortalecer instrumentos de política pública como el ordenamiento territorial”. Com isso, segundo Rodrigo H.A. Rolo (2008), o novo contexto produziu um “giro territorial” das políticas públicas, com a incorporação da temática ambiental e com grandes diretrizes para o ordenamento e a gestão mais adequada do território, conforme será visto adiante neste trabalho (Rolo, 2008).

Em breve retrospectiva histórica, María Elina Gudiño de Muñoz (1991) lembra que na maioria dos países capitalistas da América Latina as etapas de crescimento econômico regional foram condicionadas por fatores externos à região. Isso fez surgir diferentes princípios organizadores do espaço que foram se superpondo e adquirindo grande complexidade.

A autora recorda que o modelo primário exportador que vigorou desde o início do século XIX até 1930, dá lugar “a una modalidad de ocupación espacial puntiforme, periférica e inducida desde el exterior”, privilegiando as áreas costeiras, pontos de entrada para a penetração em direção ao interior do continente, com a finalidade de explorar recursos naturais.

Na sequência, o período de 1930-1960 foi o da vigência do modelo por substituição de importações, que deu relevância aos portos, com maior importação de bens de consumo e de capital e elevado grau de dependência técnica e econômica. Naquele período houve significativo crescimento das atividades urbanas, industriais e de serviços com maior demanda de mão de obra, o que gerou êxodo rural para as zonas costeiras especialmente naquelas onde se localizavam as maiores cidades e principais portos (MUÑOZ, 1991).

Neste contexto, a integração da infraestrutura produtiva na América do Sul e internamente aos seus países, apresenta-se similar à história do desenvolvimento socioeconômico da região. Assim, essa integração das infraestruturas é limitada, bem como tem sido o uso potencial dos fatores produtivos (terra, trabalho e capital). Segundo Luís Maurício Martins Borges (2013), essas limitações são explicadas pelo modelo de colonização ocorrido na América Latina “baseado num processo de exploração dos recursos naturais e do trabalhado escravo (e depois na mão de obra barata) controlado por oligarquias regionais de acordo com os interesses hegemônicos internacionais” (BORGES, 2013).

## **O PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL**

Refletindo sobre a experiência de modernização e de desenvolvimento territorial (que pode ser replicada para boa parte países do subcontinente) do caso brasileiro, Luís Maurício Martins Borges (2013) considera que,

o processo de industrialização e integração nacional, que se deu no Brasil ao longo do século XX, com grande importância da ação do Estado, logrou romper o isolamento [de áreas do território] ocupando as fronteiras mais remotas do país, constituindo um dos grandes conjuntos econômicos do mundo. Esse processo foi simultâneo ao dos países vizinhos, que tiveram maiores ou menores possibilidades e êxito na sua integração e desenvolvimento produtivo. A integração mais intranacional do que internacional explica-se pela persistência de barreiras, sejam naturais (relevo, rios etc.), sociais (estigmas sociais, língua, vias de transporte etc.) e políticas (condição socioeconômica, documentação formal, conjunturas, origem etc.) entre os conjuntos econômicos do continente (BORGES, 2013).

Especificamente para o caso brasileiro, Roberto Rocha C. Pires *et alii* (2014) classificam de forma emblemática três diferentes momentos relativos ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, nos quais o planejamento governamental e a participação social no Brasil ocorreram: 1-) Dos anos 1930 aos 1980: planejamento sim, participação não; 2-) Década de 1990: participação sim, planejamento não e 3-) no “Pós-2000: planejamento sim e participação sim,

porém ainda em desencontro”.

Considerando o primeiro momento acima apontado, Neli Aparecida de Mello, baseada em Hervé Théry, fala que entre 1930 e 1964 houve um reforço do poder central, iniciado com o projeto nacionalista do governo de Getúlio Vargas. Neste momento a questão central é a industrialização, a centralização da atividade planejadora no nível do executivo federal e um movimento de interiorização. O regime autoritário, instalado após o Golpe Militar de 1964 reforça a centralização crescente do executivo federal. Já nos anos 1980, a crise econômica e política afetaram a capacidade financeira do Estado e acabou por também esvaziar o planejamento e as ações federais em nível regional (MELLO, 2003, p. 635).

No Brasil, com o final do período autoritário, a partir de 1985, o segundo momento acima assinalado, assistiu-se ao quase desaparecimento do planejamento governamental, em especial o planejamento territorial, substituído por ações pontuais setoriais. Com a democratização do país, a discussão de temas como a descentralização do poder político administrativo, a participação popular e a sustentabilidade do desenvolvimento começaram a fazer parte da agenda do debate da relação Estado-sociedade em suas práticas de gestão e de planejamento, esse último em fase crítica.

Já o último período apontado por Roberto Rocha C. Pires *et al.* (2014) diferencia-se dos períodos anteriores, pois nele ocorreu a retomada da atividade planejadora para o desenvolvimento e a incorporação de mecanismos de participação social políticas públicas. Este período foi beneficiado pela recuperação da capacidade de crescimento do Brasil a partir de 2004, o que fez com que o debate sobre a necessidade de planejar a vida econômica e social ficasse fortalecido. A ampliação do espaço fiscal, a capacidade de investimento e a percepção da necessidade de sustentação do crescimento no longo prazo criaram, segundo os autores, condições para a retomada do planejamento (Pires; Amaral; dos Santos, 2014).

A reabilitação do planejamento ocorrida na segunda metade dos anos 1990, conforme lembram Hervé Théry e Neli A. de Mello (2005), ficou limitada a aspectos orçamentários e depois, na sequência, foi incorporada à discussão a necessidade de ordenamento do território, visto como base logística capaz de assegurar as condições de desenvolvimento (THÉRY; MELLO, 2005: 284).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) o planejamento territorial ancorou-se no conceito de *eixos integração e de desenvolvimento* (EIDs), visando direcionar geograficamente os grandes investimentos de infraestrutura, tanto os públicos como os privados, e também no conceito de zoneamento ecológico-econômico.

Paulo Pitanga do Amparo (2014) considera que os projetos prioritários de infraestrutura, no âmbito do programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (EIDs) do PPA 1996-1999 (Plano Brasil em Ação) e do PPA 2000-2003 (Plano Avança Brasil) priorizavam a integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo, sendo os EIDs imbuídos de possibilitar acessibilidade aos chamados “focos dinâmicos” do Brasil (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais), negligenciando-se áreas menos dinâmicas. Assim, “a definição desse Plano [o Avança Brasil] privilegiou os fluxos reais de bens e serviços com destaque para as redes intermodais de transporte e logística”. Como acertadamente lembra o autor: “a estratégia dos ‘eixos’ teve pelo menos o mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro” (AMPARO, 2014).

De acordo com Sandro Pereira Silva (2012), baseado em Bandeira (2007), podem-se observar dois marcos importantes para a emergência da dimensão territorial nas políticas públicas no Brasil: o Plano Plurianual 2000-2003 (PPA) que tentou abordar a problemática macroterritorial do desenvolvimento brasileiro, utilizando-se do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do governo federal e a criação do Ministério de Integração Nacional em 1999, portanto, marcos instituídos na segunda gestão de governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, alguns programas foram elaborados com perspectiva territorial, tais como o programa Comunidade Ativa para a indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) e os Arranjos Produtivos Locais (APLs).

A partir do primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), a despeito das restrições orçamentárias do país, houve um significativo aumento de investimentos em infraestrutura, aumento esse mais efetivo no segundo governo, a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). Os investimentos mais relevantes foram em energia elétrica e logística (MI. Documento de referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, 2012).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007, no início do segundo mandato do então Presidente Lula da Silva, com ações e metas organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento privado. Cabe lembrar que o PAC foi lançado como um programa de Estado e não de governo e um portfólio de projetos deverá ser herdado pelos futuros governos do país, de forma que os marcos do Programa não se restrinjam a uma gestão presidencial.

Em sua primeira fase, este programa governamental se auto-identificou como investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social. No âmbito da infraestrutura produtiva, em busca de resultados mais rápidos, o governo federal optou por recuperar a infraestrutura existente, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar desenvolvimento econômico e social e estimular a sinergia entre os projetos. ([www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra\\_estrutura](http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra_estrutura), 2008).

Pensando na compatibilidade de um programa de investimento em infraestrutura nacional com um de integração regional, Roberto Iglesias (2008) afirma que não há contradição entre as duas necessidades, que podem ser consideradas complementares, tanto que o PAC deu ênfase à infraestrutura energética, ponto falho da IIRSA (que será discutida adiante). Acrescente-se o fato de que as conexões das outras infraestruturas na América do Sul contam com a participação significativa de empresas brasileiras, o que traz um efeito de transbordamento positivo para a economia do país e reforça a articulação da infraestrutura nacional com a sul-americana.

Outro ponto considerado é a atuação do BNDES, cujos investimentos são mais maciços no plano doméstico com o PAC e com pequena parte para financiar os serviços na América do Sul. Roberto Iglesias (2008) supõe que isso ocorreria por haver pouco espaço para expansão de financiamentos na América do Sul por causa dos dilemas domésticos do Brasil e a necessidade de recuperar a infraestrutura interna, reduzindo a atenção e o ímpeto para investimentos nas interconexões da infraestrutura regional sul-americana (IGLESIAS, 2008, p. 167-168), como de fato vem ocorrendo mais recentemente no país.



Desde o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, outros novos programas surgiram, dentre os quais a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), todos eles projetos com dimensão territorial, delineados a partir de regras definidas pelo governo federal (Silva, 2012). Assim, segundo o documento de referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (2012), essas políticas territoriais abarcam desde o esforço de definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), passando pela busca da territorialização do PPA - sob a liderança do MPOG [Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão] - até políticas setoriais com abordagem territorial - como a de promoção da agricultura familiar e desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a cargo do MDA, a de Zoneamento Sócio Econômico Ambiental e promoção do desenvolvimento rural sustentável, a cargo Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA, ou ainda, políticas de apoio ao desenvolvimento produtivo local, com as de apoio a APLs. (MI. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, 2012).

A proposta da PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) foi lançada em fins de 2003, com o governo federal assumindo o compromisso de lançar “programas regionais com recursos substantivos, viabilizando-se investimentos estruturantes, entendidos como necessários à reversão da histórica defasagem entre as regiões desenvolvidas e não desenvolvidas do Brasil”. Segundo Paulo Pitanga do Amparo (2014), os pressupostos do PNDR foram:

1. As desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestavam não apenas entre grandes regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste x Sul e Sudeste), mas também no âmbito de cada região; daí a proposição de que a PNDR deveria atuar nacionalmente, em múltiplas escalas geográficas.
2. Era preciso recriar a estrutura institucional regional desmantelada na década de 1990 por governos anteriores (recriação das antigas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste).
3. Dado que “desenvolvimento regional” é tema transversal, era necessário instituir instrumentos de governança que facilitassem a articulação da política regional que viria a ser conduzida pelo MI [Ministério da Integração] com a ação de órgãos setoriais federais, com o setor produtivo e a sociedade civil organizada (AMPARO, 2014).

Eram esperados recursos adicionais para investimento nas áreas prioritárias ao desenvolvimento regional que seriam aportados por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) que era uma proposta que fazia parte da PEC da Reforma Tributária que acabou nem sendo submetida à votação no Congresso Nacional. Desta forma,

dadas as limitações estruturais em sua base de recursos orçamentários, a ação regional concentrou-se na formação de fóruns mesorregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional nas mesorregiões e demais espaços programa. Dada a exiguidade orçamentária, a política regional tornou-se refém de emendas parlamentares, fortemente dissociadas de qualquer proposta mais coerente de desenvolvimento econômico e social (MI. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, 2012).

Ao final da primeira gestão do governo Lula da Silva, a execução da PNDR estava agonizante e o *tiro de misericórdia* veio, segundo Paulo Pitanga do Amparo (2014), em fevereiro de 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania.

O Programa Territórios de Cidadania (PTC) pode ser considerado como um marco na estratégia de planejamento territorial de políticas públicas federais, Sandro Pereira Silva (2012) coloca que este Programa é

administrado pelo governo federal, por meio do Ministério da Casa Civil, e envolve outros 21 ministérios e autarquias diferentes. Seu objetivo é garantir uma melhor focalização e articulação entre as ofertas de políticas públicas aos municípios de territórios elencados a partir de alguns critérios, como índice de pobreza, baixo IDH, existência de grande número de agricultores familiares e assentados de reforma agrária, etc. No primeiro ano foram escolhidos 60 territórios rurais entre aqueles já homologados pelo MDA [Ministério de Desenvolvimento Agrário], passando em 2009 para 120 territórios. O governo federal definiu uma meta ambiciosa de 180 ações logo no seu início, organizadas em três eixos estruturantes: Apoio às atividades produtivas; Cidadania e direitos; e Infraestrutura (SILVA, 2013).

No governo de Dilma Rousseff foi elaborado o Plano Plurianual/PPA 2012-2015, denominado *Plano Mais Brasil*, que tentou inovar deixando de organizar os programas governamentais em função de problemas a ser solucionados (ou deficiências a serem superadas), que é típico modelo que não facilita a implementação das políticas articuladas com seus resultados e cujo monitoramento é focado na execução e não na análise de resultados. Diferentemente, este PPA foi organizado em programas temáticos e programas de gestão, inspirados em agendas como o PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) e na agenda social dos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

No que se refere à integração regional sul-americana, a América do Sul permanece como prioridade da política externa brasileira, mas com certo alargamento de ação para a América Latina e a indicação de que outros polos dinâmicos da economia mundial serão considerados. Chama a atenção o protagonismo dos recursos naturais e agronegócio como carros chefes da pauta de exportação e busca de parcerias em C&T, bem como a assunção da necessidade de acordos bilaterais.

Buscando uma síntese preliminar do governo Dilma Rousseff, talvez a marca mais efetiva desse governo seja o seu discurso neodesenvolvimentista, com certa continuidade da macroeconomia do governo anterior e a enunciação da necessidade de crescimento econômico, que se busca efetivar com a manutenção do PAC (Programa de Aceleração de Crescimento), lançado no governo anterior.

No governo Dilma Rousseff, o papel do BNDES foi mantido, com investimentos e subsídios para o fortalecimento de grupos privados de capital nacional em setores estratégicos.

Na agenda socioambiental, a avaliação feita por diversos movimentos sociais e de algumas ONGs foi de efetivos retrocessos, como a aprovação do novo Código Florestal, com forte influência do agronegócio; a redução de unidades e conservação; o “esvaziamento” do Ministério do Meio Ambiente; a paralisia na agenda de mudanças climáticas; o aumento de violência no campo e as grandes manifestações urbanas em junho de 2013 que ainda não se sabe os desdobramentos, e que continham fortes críticas ao *PAC da Copa* (lançado em 2009) e a ausência de políticas urbanas diversas, em especial as de mobilidade urbana, que o PAC II<sup>1</sup> deveria contemplar.

<sup>1</sup> Segundo o sítio eletrônico <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>, “em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de

Em suma, muitas dessas questões envolvem a discussão do ordenamento do território e do planejamento territorial em várias escalas.

## O PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DO DESENVOLVIMENTO NA ARGENTINA

Em breve caracterização deste importante país da América do Sul, Martín Astarita, Javier Cachés e Mariano Montes (2014) mostram que,

la Argentina es una república representativa y federal, organizada en 23 provincias y una ciudad autónoma. Con una población de aproximadamente 40 millones de habitantes, el país presenta indicadores de desarrollo humano muy altos en comparación con el resto de América Latina. En términos económicos, su Producto Bruto Interno (PBI) es de más de US\$475.000 (ASTARITA; CACHÉS & MONTES, 2014).

Este país ocupa recentemente o 25º lugar no ranking mundial das maiores economias e seu peso econômico é significativo na América do Sul, tendo sua produção baseada em primários (soja, trigo, carne bovina entre outros) e na indústria do setor automotriz e de eletrodomésticos. Conforme lembram os autores acima,

en los inicios del siglo XXI gran parte de los nuevos gobiernos de la región adoptaron, con matices y diferencias, un esquema de desarrollo alejado de los preceptos neoliberales. Argentina no ha resultado una excepción dentro de esta tendencia general: tras el estallido de la convertibilidad<sup>2</sup>, se impuso en nuestro país un nuevo modelo de acumulación sustentado en un tipo de cambio competitivo, lo que reimpulsó nuevamente la economía: en el transcurso de una década, el país registró sostenidas tasas de crecimiento, aceptables rendimientos fiscales y comerciales, un profundo proceso de desendeudamiento, y una caída significativa en los niveles de desempleo, exclusión y desigualdad social (ASTARITA; CACHÉS & MONTES, 2014).

Leila Murcasel (2014) defende que, com a chegada ao poder de Néstor Kirchner em 2003, se começou um novo período na história da Argentina, o que a autora denomina de “um forte retorno da Política”, de um convite para construir um novo modelo de país. O governo argentino avançou progressivamente na enunciação de macro-objetivos, de metas, tais como “la universalización de la jubilación, la negociación y pago de la deuda externa como el FMI, la integración con los países de la región sudamericana, entre otras, que fueron cristalizando este nuevo proyecto de país tanto en instituciones y políticas efectivas, así como en el popular” (MURCASEL, 2014). Quanto à trajetória do planejamento governamental na Argentina, segundo Martín Astarita, Javier Cachés e Mariano Montes (2014), se

---

obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras”. Esta segunda fase do PAC (o PAC II) amplia os investimentos nas áreas sociais e urbanas, mas permanece com investimentos em empreendimentos nas áreas de infraestrutura logística e energética. Os investimentos em infraestrutura entre 2006 e 2009 alcançaram R\$ 247 bilhões, 2,1% PIB. Entre 2011 e 2014, com o PAC II, estima-se um crescimento médio de 9% ao ano nos investimentos em relação a 2006-2009 (Documento de referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, 2012).

<sup>2</sup> Em breve caracterização da situação econômica recente da Argentina, Martín Astarita, Javier Cachés e Mariano Montes (2014), mostram que “el fin de la convertibilidad en enero de 2002 se expresó en una crisis integral: en el aspecto económico el país entró en cesación de pagos; desde el punto de vista social, quedó al borde de la desintegración con un amplio número de desocupados y de sector sumidos en la pobreza más extrema; y en términos políticos, con movilizaciones populares, una profunda crisis de representación política e inestabilidad institucional. Era el fin del neoliberalismo en Argentina”.



a partir de 1976, con la instauración del modelo neoliberal, Argentina atravesó un proceso de paulatina pérdida de las capacidades estatales para establecer programas de planificación gubernamental de mediano y largo plazo [...], todo parece indicar que la lógica de planificación que ha imperado en la post-convertibilidad ha sido la de un Estado que interviene de manera precisa y selectiva, en ciertos sectores críticos, y no con la ambición de establecer una planificación general (ASTARITA; CACHÉS & MONTES, 2014).

Cabe um breve comentário sobre o território argentino a ser planejado:

el amplio territorio argentino está dotado de recursos naturales heterogéneos que resultarían funcionales, en general, al desarrollo de cualquier economía dinámica, buenos suelos, climas variados, abundantes tierras adecuadas para la instalación de recursos energéticos, etc. Sin embargo existe una clara desigualdad en la distribución del potencial económico, fruto no sólo de la naturaleza sino particularmente de la aplicación de modelos de organización económica que han creado diferencias marcadas en las posibilidades de cada provincia. (*La Ordenación territorial en la República Argentina*. Disponível em: [http://www.unioviado.es/cecodet/formacion/OrdenacionTerritorio/docum/doc0809/Tema\\_14.pdf](http://www.unioviado.es/cecodet/formacion/OrdenacionTerritorio/docum/doc0809/Tema_14.pdf))

Um importante marco na atual etapa de planejamento governamental na Argentina dá-se com a criação de Secretaria de Política Econômica e Planejamento do Desenvolvimento (SPEPD) em 2011, sucedendo a Secretaria de Política Econômica.

Por sua vez, o Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que foi criado em 2003, é de fato um órgão de planejamento, “mas sem as prerrogativas de centralizar todas as ações governamentais em um sistema único. Além das obras públicas que estão no seu encargo, este ministério tem coordenado a concepção conjunta de um plano estratégico territorial em diálogo permanente com as províncias”.

Cristóvão de Melo (2013) enumera diversas iniciativas vigentes de planejamento naquele país, entre os quais: o Plan Estratégico Territorial, a cargo da Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública do Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; o Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020, coordenado pelo Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; o Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016, do Ministerio de Turismo de la Nación; o Plan Estratégico Industrial 2020, coordenado pelo Ministerio de Industria; o Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación *Argentina Innovadora 2020* do Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; e o Plan Estratégico de Empleo 2020, a cargo do Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre outras iniciativas planificadoras (Melo, 2013).

Entre as diversas iniciativas acima assinaladas, ressalte-se o Plano Estratégico Territorial que, segundo Mariana Kossoy (s/d) tem como principais objetivos

permitir identificar las inversiones en infraestructura y equipamiento necesarias para el desarrollo territorial de la Nación y las Provincias, que ayudarán a cumplir los lineamientos planteados en la política de estado definida por el gobierno, donde cada habitante del suelo argentino logre desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio nacional; alcanzar el progreso económico y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen; alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para

garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo; participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas y finalmente acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país (KOSSOY, s/d).

No entanto, é persuasiva a argumentação de Cristóvão Melo (2013) quando afirma que “a Argentina parece estar à busca de um caminho que consiga plasmar no longo prazo os resultados das escolhas políticas, mas ainda sem resolver a ausência do paradigma weberiano da profissionalização burocrática” que dê continuidade às estratégias de longo prazo no âmbito da política. Neste sentido, “o modelo de planejamento argentino está baseado no prolongamento de um projeto de poder” (Melo, 2013).

### **A IIRSA (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA) E SUA INCORPORAÇÃO PELO COSIPLAN DA UNASUL**

Derivada da recente situação econômica na América do Sul de maior demanda internacional pelos produtos de sua pauta de exportação, com destaque para *commodities* agrícolas, minerais e energéticas, tem ocorrido certa melhoria na situação fiscal dos países da região, a despeito do baixo valor agregado nesses produtos. Essa melhoria e maior demanda vêm, por sua vez, possibilitando algumas políticas de integração de infraestrutura produtiva (em especial de transportes e energia), como foi o caso da IIRSA, proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso e que privilegiou a integração de infraestrutura produtiva regional. Essa Iniciativa foi retomada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com maior determinação e ações práticas.

No que diz respeito à UNASUL, a ideia de uma instância permanente de coordenação política no subcontinente já tinha sido delineada no governo Itamar Franco com a ALCSA, depois suplantada no governo Fernando Henrique Cardoso e retomada no governo Lula, cuja gestão foi marcada por uma política mais pragmática de inserção regional do Brasil na América do Sul e que, por isso, vem liderando um conjunto de projetos de integração na América do Sul, para além da retórica, no qual a UNASUL é seu resultado mais evidente.

A pretensão foi de construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação de âmbito cultural, social, econômico e político entre as nações, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, objetivando “criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”<sup>3</sup> (ITAMARATY, 2011).

Em agosto de 2009 foi criado na UNASUL o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN), visando conferir um adequado suporte político e estratégico às atividades desenvolvidas na área de integração da infraestrutura física ou produtiva em nível regional (cf. MRE. Balanço de Política Externa, 2010).

<sup>3</sup> A estrutura institucional da UNASUL é composta pelo Conselho de Chefes de Estado e de governo; o Conselho de Ministro das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados e a Secretaria Geral. São oito conselhos ministeriais: Energia; Saúde; Defesa; Infraestrutura e Planejamento; Desenvolvimento social; Problema Mundial das Drogas; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação e o da Economia e Finanças. A UNASUL tem um Secretário Geral, com mandato de dois anos e uma presidência pro tempore, alternada a cada ano pelos países membros. Saliente-se a institucionalização no âmbito da UNASUL do Conselho Sul-Americano de Defesa, a constituição de um Parlamento regional e no futuro do Banco do Sul ([www.itamaraty.gov.br/temas/America-do-sul-e-integracao-regional/unasul/print](http://www.itamaraty.gov.br/temas/America-do-sul-e-integracao-regional/unasul/print). Acesso em 27 de maio de 2011).

Desta forma, a IIRSA passou a compor a estrutura do COSIPLAN como fórum técnico para temas relacionados com o planejamento e a integração física, ou seja, o COSIPLAN assumiu as funções do Comitê de Direção Executiva da IIRSA. Mudou a institucionalidade, mas permanece a intenção de promover a integração da infraestrutura física regional que sirva tanto para fomentar o desenvolvimento das diferentes regiões do subcontinente como promover a integração de cadeias produtivas regionais, salvaguardando o acervo da IIRSA (MRE. Balanço de Política Externa, 2003-2010, 2010).

O COSIPLAN incorporou a IIRSA como seu fórum técnico de infraestrutura. Em 2011, o COSIPLAN passou a contar com dois instrumentos para estruturar seu trabalho nos próximos dez anos: o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Assim, a constituição da API é uma das ações do PAE, sendo um conjunto de projetos que o COSIPLAN considera como de alto impacto para a integração física regional e que articulam *corredores ou espaços de integração* que foram selecionados com o consenso dos 12 países da UNASUL (COSIPLAN/API, 2011).

A integração da infraestrutura produtiva sob os auspícios do COSIPLAN tem como principal reorientação a defesa que os projetos devem facilitar as exportações, mas também devem promover o desenvolvimento interno da região imediatamente impactada pela implantação das redes técnicas, do seu entorno e de toda a América do Sul, de forma a aumentar a competitividade das exportações ao abrir alternativas de escoamento da produção, em especial para o mercado asiático, mas agregando a possibilidade de maior comércio intrarregional, o que para economia brasileira é de grande relevância para os produtos de maior valor agregado e produtos industrializados, sendo o Brasil superavitário no comércio com países da América do Sul.

Falando em nome do governo de Dilma Rousseff, a secretária da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG (Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão), Esther Bemerguy de Albuquerque (2013), afirma que um dos méritos da Carteira de Investimentos do COSIPLAN é entender que a infraestrutura por si só não determina o futuro do território e, portanto, há “a necessidade de estimular o desenvolvimento endógeno de cada região, não se limitando à constituição de corredores viários para escoar a produção regional destinada a mercados extrarregionais”. Sendo assim, a integração física na América do Sul deveria primordialmente favorecer o incremento do comércio intrarregional e a inclusão social na região, com geração de empregos, ao invés de uma extroversão do comércio regional. Mas, persistem alguns constrangimentos nessa institucionalidade, como bem observa Esther B. de Albuquerque:

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

Outro aspecto importante tratado por Esther B. de Albuquerque (2013), do MPOG, é a constatação que praticamente “todos os projetos do COSIPLAN no território brasileiro já foram

concluídos, estão em execução ou já têm seu financiamento equacionado. Dito de outra forma, já chegamos ou estaremos chegando a curto prazo [sic], nas nossas fronteiras”.

Sendo assim, segundo a representante do governo brasileiro, o fundamental seria viabilizar os projetos no outro lado das fronteiras, para efetivar a integração. Uma questão central para a concretização dos empreendimentos nos demais países sul-americanos é o financiamento e a adequação de cada projeto com a situação financeira de cada país envolvido. Apesar do banco estatal brasileiro BNDES ser o principal agente financiador da infraestrutura na América do Sul, sua atuação tem sido insuficiente.

Ao terminar sua análise, Esther B. Albuquerque coloca questões importantes que necessitam ser respondidas: seria o COSIPLAN apenas um Conselho de Infraestrutura ou “está mandatado para o planejamento do desenvolvimento regional”? O COSIPLAN apenas monitora a carteira herdada da IIRSA ou ele será capaz de desenvolver uma nova matriz para pensar a integração da infraestrutura sul-americana? (ALBUQUERQUE, 2013).

Em abordagem mais crítica, Carlos Tautz *et al.* (2012) afirmam que o COSIPLAN mantém as características da IIRSA, de eixos de integração e corredores de exportações para fora do subcontinente, mas acrescenta a retórica da “integração produtiva”, do “desenvolvimento interno” e “ambientalmente sustentável” da região.

Os autores acima citados apontam que há um discurso neodesenvolvimentista nos governos “progressistas” (aspas dos autores) e entre alguns acadêmicos que pregam que no COSIPLAN a integração física do subcontinente é diferente daquela proposta pela IIRSA em 2000, pois ao invés de corredores de exportação extrovertidos, a orientação do atual modelo é desenvolver *internamente* a região. Mas, o fato é que os projetos continuam praticamente os mesmos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob o ponto de vista do território e sua gestão, o planejamento territorial no Brasil, na Argentina e na América do Sul sempre teve um forte vínculo com a formação de capital e com o desenvolvimento da acumulação, geradora de modernização, mas também de desigualdades. Esse planejamento mantém o discurso de eliminar os desequilíbrios territoriais, pretensão que não significou a eliminação das desigualdades sociais.

A despeito da acumulação que se processa sob o capitalismo, é preciso ter uma dimensão social e, no entanto, o encaminhamento da integração da infraestrutura produtiva no COSIPLAN, sob os princípios da IIRSA, uma iniciativa de planejamento e integração territorial supranacional com viés fortemente mercadológico, deve manter o mesmo padrão de desigualdades sociais.

Um aspecto que marca os debates sobre a integração regional sul-americana e o planejamento territorial é a crescente constatação da riqueza da região em recursos naturais e energéticos, com crescente securitização desta temática, mas com pouco controle e planejamento de uso estratégico dos estoques desses recursos naturais. Sendo assim, outro prisma a ser observado é o custo ambiental desse modelo econômico fortemente calcado na exploração da natureza, o que é angustiante porque espolia justamente aquilo que é a grande marca da região aos olhos do mundo: sua riqueza e diversidade natural.

A grande incógnita nos processos de integração vigentes é da integração da infraestrutura produtiva. Esta temática avançou bem menos do que era esperado no início do século XXI. Acompanhando esse processo de integração, observamos sinalizações, ainda não muito explícitas, de *mudança de rota*. O projeto delineado para a IIRSA em 2000 sofreu fortes questionamentos e muitos países do subcontinente não aderiram à Iniciativa de forma efetiva.

Nesse momento, o projeto de integração regional passa por reestruturação, com reposicionamentos ainda não muito evidenciados, mas a lógica de organização do território sul-americano pelo recorte dos eixos de integração e desenvolvimento (EIDs) drenando os recursos naturais e a produção agrícola do interior do subcontinente e extravasando para os portos dos oceanos Atlântico e Pacífico já não aparecem como o ponto fulcral do planejamento territorial, nos discursos dos responsáveis pela implementação e replanejamento desta integração regional. A situação não está clara e será necessário acompanhar seus desdobramentos e transformações, buscando entender as razões dessa mudança de rota.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Esther Bermeguy. *Infraestrutura para a integração e o desenvolvimento da América do Sul*. Disponível em: <http://www.forodesaopaulo.org>, 29 de julho de 2013.
- AMPARO. Paulo Pitanga. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. *Interações* (Campo Grande) vol.15 no.1 Campo Grande Jan./June 2014, Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122014000100016&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122014000100016&script=sci_arttext).
- ASTARITA, Martín; CACHÉS, Javier e MONTES, Mariano. Planificación Estratégica Gubernamental em un entorno Democrático, Lecciones de América Latina: El Caso de Argentina In: *Organizadores: José Celso Cardoso Jr., Ronaldo Coutinho Garcia. planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina. Caderno EIAPP*. Brasília: ENAP, 2014 Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/986>
- BORGES, Luís Maurício Martins. O sentido da integração da política pública do Brasil na América do sul. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1823, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17564%3Atd-1823-o-sentido-da-integracao-da-politica-publica-do-brasil-na-america-do-sul&catid=337%3A2013&directory=1&Itemid=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17564%3Atd-1823-o-sentido-da-integracao-da-politica-publica-do-brasil-na-america-do-sul&catid=337%3A2013&directory=1&Itemid=1).
- COSIPLAN. *Agenda de Projetos Prioritários de Integração*. UNASUL/BID/IIRSA, novembro de 2011. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130\\_Cosiplan\\_API\\_Agenda\\_de\\_projetos\\_prioritarios\\_de\\_integracao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_API_Agenda_de_projetos_prioritarios_de_integracao.pdf). Acesso em: 04 de abril de 2012.
- MELLO, Neli Aparecida. O Eixo Araguaia-Tocantins: Uma possibilidade de ordenamento territorial? 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.
- KOSSOY, Mariana. Plan estratégico territorial Argentina2016. Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversion Pública, Ministério de Planificación, Inversion Pública y Servicios. Disponível em: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fd1261.pdf>
- PLAN ESTRATEGICO TERRITORIAL ARGENTINA 2016, s/d.



- MELO, Cristóvão de. O Planejamento Governamental no Brasil e na Argentina no Século XXI: Espaço de Expressão dos Múltiplos Papéis do Estado. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Instituto de Ciências Sociais (ICS), Universidade de Brasília (UnB), 2013. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14360/1/2013\\_CristovaodeMelo.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14360/1/2013_CristovaodeMelo.pdf)
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Documento de referência. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012. disponível em: [http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157).
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Balanço da Política Externa (2003-2010). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em 23 de dezembro de 2010.
- MUNÓZ, María Elina Gudiño de. Reflexiones sobre el subdesarrollo latino americano y su expression. Territorial. Espacio y Desarrollo, n. 03, 1991. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/7893>.
- MURCASEL, Leila. Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013. CEPAL – Colección Documentos de proyectos, 2014. Disponível em: [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/52575/P52575.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/52575/P52575.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl).
- PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves e SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In José Celso Cardoso Jr. Ronaldo Coutinho Garcia (orgs.). Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2014. Disponível em: <http://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Planejamento+estrategico+governamental++licoos+America+Latina.pdf>.
- ROLO. Rodrigo Hernán Alves. Desafíos para la construcción de una política de ordenamiento territorial en la Argentina. In: <http://ri.agro.uba.ar/files/download/tesis/maestria/2013alvesrolorodrigohernan.pdf>, 2008.
- SILVA, Sandro Pereira. Avanços e limites na implementação de políticas públicas sob a abordagem territorial no Brasil. Texto para discussão n. 1898 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- TAUTZ, Carlos; PINTO, João Roberto Lopes & FAINGUELERNT. O grande agente da mudança: a expansão nacional e transnacional de empresas brasileiras por meio do BNDES. In: BARTELT. Dawid (org.) *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Heinrich Böll Foundation, 2012.
- THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, nº 19 (53), 2005.