

14º Seminário Nacional Sociologia & Política

Saberes em Confluência

GT 06 – Pensamento Político na América

**Ondas de regionalismo e integração da infraestrutura na América do Sul:
contradições entre discurso e produção regional de um espaço integrado**

Eduarda Figueiredo Scheibe¹

Introdução

A presente reflexão é parte de uma pesquisa mais ampla, em andamento, centrada sobre o planejamento territorial da integração da infraestrutura regional sul-americana e das suas repercussões socioambientais. Neste trabalho, questionamos notadamente a coerência entre os planos de integração física lançados desde 2000 para a América do Sul e o desenvolvimento regional almejado para este espaço, conforme informado pelas ondas de regionalismo predominantes no momento de elaboração, lançamento e reformulação dos planos analisados.

No âmbito dos estudos sobre regionalismos em escala global, são frequentes aqueles que buscam identificar as particularidades de cada novo período em que este paradigma se apresenta, períodos esses os quais convencionamos chamar de ondas (Vélez-Serrano, 2018). Ademais, há também estudos que se propõem a avaliar o êxito, os desvios e/ou os efeitos das iniciativas de integração e cooperação regional entre Estados, lançadas e reformuladas a cada onda de regionalismo. As iniciativas avaliadas, por seu turno, podem materializar-se de diferentes maneiras: como acordos internacionais que engendram na criação, entre outros, de

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: eduardascheibe@gmail.com.

espaços de cooperação, de blocos de comércio com regras diferenciadas, de organismos internacionais com personalidade jurídica própria ou, ainda, de planos de colaboração em projetos transfronteiriços.

No caso da avaliação de iniciativas regionais, há diferentes abordagens para que se realize esse tipo de avaliação. Há estudos que ponderam o quanto uma iniciativa se aproxima ou se afasta de um modelo ou etapa pré-definida de integração, tido então como parâmetro de avaliação (Balassa, 1961)². Outras, propõem-se a compreender o quanto as iniciativas regionais analisadas têm sucesso na consecução dos objetivos e interesses daqueles atores que as constituíram (Faria e Barão, 2012). Certamente, também é possível estabelecer como recorte a avaliação dos efeitos de quaisquer iniciativas em relação a um setor específico, seja da população, dos fluxos ou do território aí envolvidos.

Aqui, nos propomos a avaliar os planos de integração de infraestrutura regional sul-americana, conforme são planejados e promovidos desde a transição para o século XXI, quanto a sua coerência em relação ao desenvolvimento regional entendido como desejável a cada nova onda de regionalismo. Para tanto, consideramos 3 períodos identificados de forma mais recorrente pela literatura sobre o assunto, assim como os distintos sentidos atribuídos a expressão “desenvolvimento regional” em cada uma delas. Primeiramente, a onda desenvolvimentista, representativa do pensamento político predominante entre as décadas 1950 e 1980 na região. Em seguida, o regionalismo aberto e neoliberal, cuja lógica foi evidenciada, particularmente, pelas iniciativas de integração surgidas na década de 1990. Por fim, o regionalismo pós-hegemônico (Riggirozzi et Tussie, 2012) ou pós-neoliberal (MacDonald e Ruckert, 2009), que marcou o começo do século XXI, embora possamos considerá-lo, neste momento, como esvaziado em âmbito sul-americano.

Justifica nosso questionamento o fato de que, ao longo de todos esses momentos, e inclusive em períodos de recuo do ímpeto regionalista, a integração da infraestrutura física produtiva foi entendida como condição para a realização dos objetivos regionais e/ou integracionistas de desenvolvimento. Os planos de integração física, em contrapartida, são frequentemente avaliados como tendo um traçado espacial relativamente constante,

² Ainda que contestados a respeito de suas limitações para compreender a complexidade dos processos de integração regional na atualidade, os estágios de integração econômica definidos por Bela Balassa (1961) ainda são amplamente utilizados como parâmetro: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração total.

consistindo, sobretudo no setor de transportes, da viabilização de corredores rodoviários que conectam o interior do continente às áreas portuárias (Souza, 2019).

Sendo assim, o desenvolvimento deste trabalho está organizado em 3 partes distintas. Primeiramente, uma breve seção sobre as considerações teóricas que fundamentam nosso questionamento e análise. Em seguida, uma seção em que nos dedicaremos a sintetizar o contexto histórico, particularidades e diferenças entre as distintas ondas de regionalismo identificadas. Por fim, uma seção em que realizaremos, igualmente, uma síntese dos planos de integração da infraestrutura produtiva com vistas a integrar o subcontinente sul-americano ou parte dele. Neste ponto, a despeito do espaço limitado para desenvolvimento do tema, buscaremos destacar a lógica subjacente a elaboração desses planos para que, finalmente, à guisa de conclusão, possamos analisá-los à luz dos “desenvolvimentos regionais” almejados a cada período de regionalismo.

Fundamentação teórica: regionalismo, valorização e produção do espaço regional

O regionalismo e suas distintas manifestações regionais, em escala global, são objeto de análise de diferentes campos de estudo. Todavia, com frequência, o termo regionalismo acaba por ser utilizado de forma intercambiável com “integração regional” ou “regionalização” (Richard, 2014; Vélez-Serrano, 2018). Para a análise que nos propomos, é importante distinguir os regionalismos das iniciativas com vistas à integração regional, as quais se constituem como uma das formas pela qual os regionalismos se manifestam.

Nas páginas que seguem, faremos referência a regionalismo como um “(...) corpo de ideias, valores e projetos políticos que contribuem para a criação, manutenção ou transformação de um tipo de região ou ordem global” (Vivares, 2014, p.12, tradução nossa). Nesse sentido, temos que todas as ondas de regionalismo se caracterizam pelo enfoque destacado dado à vizinhança regional na formulação de estratégias de atuação internacional (Richard, 2014). É a partir desse entendimento que podemos debater, por exemplo, se o regionalismo é mais bem interpretado como fenômeno que se opõe ou que complementa o multilateralismo enquanto paradigma de atuação internacional de Estados. Todavia, cada nova onda de regionalismo se distingue das anteriores quanto às estratégias e, por vezes, à própria justificativa para aproximação e/ou busca de coordenação política e econômica entre países vizinhos. Mais importante para o escopo deste trabalho: cada onda apresenta contrastes quanto ao significado atribuído ao desenvolvimento que se almeja regionalmente.

O regionalismo, portanto, não deve ser tomado como estratégia única e imutável, variável apenas no que concerne a escala geográfica de abrangência. Pelo contrário, ao longo do tempo, pode legitimar e/ou fundamentar iniciativas bastante diversas em uma mesma parte do mundo. Para exemplificar esse ponto, poderemos considerar os casos do Mercado Comum do Sul, da União de Nações Sul-Americanas e seu pretenso sucessor, o Foro para o Progresso da América do Sul. Enquanto as duas primeiras são iniciativas cuja criação pode ser associada a distintas ondas de regionalismo (regionalismo aberto e pós-hegemônico, respectivamente), a última seria mais bem associada a um recuo do regionalismo em escala tanto sul como latino-americana (Rodrigues e Viégas, 2021). Sobre o Mercosul, poderíamos ainda fazer a observação de que a própria iniciativa passa por distintas fases (Arroyo, 2010) que podem, por sua vez, ser associadas a distintas ondas.

Além disso, nosso entendimento é de que o regionalismo pode ou não implicar na criação de organismos internacionais regionais. Dentre tais iniciativas, para além da constituição de blocos de países, podemos incluir também os planos de integração da infraestrutura. No entanto, já a partir desses exemplos, percebemos que não há que se confundir o regionalismo com a própria integração regional. A integração regional é enunciada como o resultado ou processo almejado pelas iniciativas fundamentadas pelo regionalismo – em que pese, certamente, a crítica que pode ser feita à adequação do termo “integração” para designar o que se almeja com cada uma das iniciativas enumeradas³. Neste trabalho, contudo, nos deteremos a avaliar planos de infraestrutura, os quais são promovidos como tendo vistas à integração (física) regional, sem questionar a eficiência desses mesmos planos em cumprir este objetivo especificamente. O que faremos é avaliá-los face as ondas de regionalismos que, a princípio, lhes fundamentam.

Acreditamos que a validade desse tipo de avaliação fica mais evidente a partir da compreensão da integração física, ou seja, da construção de redes de infraestrutura compartilhada entre países, como etapa fundamental para produção de um espaço social integrado em âmbito regional. Nesse sentido, a concepção de produção do espaço como processo de valorização do espaço por intermédio do trabalho humano, conforme desenvolvida por Moraes (2000a, 2000b), oferece uma contribuição essencial.

³ Richard (2014) propõe-se a elaborar de forma mais precisa e desde o campo da geografia o conceito de “integração regional”, sendo um bom ponto de partida para essa discussão. No entanto, podemos nos referir aqui também à literatura que denuncia o potencial “desintegrador” da realização dos projetos de integração física previstos nos planos que avaliaremos neste trabalho, particularmente da IIRSA. A esse respeito, veja-se Scheibe (2024).

De forma breve, Moraes e Costa (1987) definem o processo de construção do espaço social como resultado da fixação do trabalho humano, que cria formas na superfície terrestre com vistas a criar ou incorporar valor ao espaço. No entanto, embora entendido como universal, dado a todas as sociedades humanas em todos os tempos, a construção do espaço social está inserida em um contexto histórico, definido pelo modo de produção predominante a cada época. Esse modo de produção terá então efeitos sobre as relações sociais e, conseqüentemente, na interpretação do que é ou não válido como incorporação de valor ao espaço a cada período. Assim, a valorização do espaço tem por efeito também a fixação de relações sociais específicas no espaço. Mais que isso, “[o] fato de uma certa diretriz se inscrever no espaço é também uma prova maior de sua hegemonia [e, portanto], na objetivação das formas pode-se captar a vitória dos desígnios e concepções que a idealizaram” (MORAES, 2000a, p.18).

Nesse sentido, entendemos que a análise do que se planeja consolidar como espaço integrado, a partir da construção e melhoria de redes de infraestrutura, contribui para a análise crítica do regionalismo vigente a cada período. Se é certo que o regionalismo não se confunde com as iniciativas de integração que são impulsionadas dentro de seu escopo, é certo também que compreendemos as transições e as particularidades de cada onda de regionalismo, justamente, a partir da forma como se tenta materializá-lo em uma dinâmica regional efetiva (Richard, 2014). A literatura consultada e sintetizada na elaboração da próxima seção, por exemplo, consiste em estudos que analisam sucessivas iniciativas para criação de instituições regionais, blocos econômicos ou fóruns de cooperação, as quais permitem distinguir entre uma e outra onda de regionalismo. Nosso intuito é colaborar com essa discussão, analisando os planos de integração física enquanto indicação de como se planeja assentar as bases para a espacialização das relações regionais.

Moraes (2000a, 2000b), contudo, chama a atenção para que o processo de espacialização de relações sociais predominantes sofre, invariavelmente, interferências em razão das particularidades dos lugares onde serão espacializadas. Particularidades que se referem aos diferentes meios físicos – diferentes relevos, disponibilidade de recursos – mas também particularidades em função do acúmulo desigual de trabalho fixado em períodos anteriores. Portanto, há que se pensar no trabalho acumulado: o processo de valorização dá-se também a partir de formas anteriormente fixadas e que, sendo assim, qualificam (ou não) determinado espaço para apropriações futuras.

Temos então alguns elementos que nos auxiliam a compreender melhor a relação entre o planejamento da integração física no subcontinente sul-americano e uma análise crítica das

sucessivas ondas de regionalismo que refletem as transformações e flutuações nas relações internacionais na região. Primeiramente, a compreensão de que a produção do espaço não é um processo “neutro” quanto ao seu sentido político, refletindo relações sociais hegemônicas em dado período. Ademais, que é um processo cumulativo, que parte de um substrato fixado anteriormente e que tem repercussões nas fases seguintes. Por fim, como consequência, que a análise das formas que se fixam no espaço não devem ser avaliadas apenas quanto a sua produção material, mas também quando a sua lógica subjacente: “os desígnios e concepções que a idealizaram”.

Ondas de regionalismo e desenvolvimento regional

Conforme mencionado, a literatura dedicada ao regionalismo latino-americano costuma identificar pelo menos três ondas de regionalismo, considerando-se os séculos XX e XXI. Muito embora nem sempre haja consenso a respeito das décadas abrangidas por cada período, é possível observar um padrão que se repete (Vélez-Serrano, 2018). Nos resta, dessa forma, três ondas sobre as quais há maior consenso. A primeira delas surge no contexto de fim da Segunda Guerra Mundial e, portanto, de Guerra Fria. Para compreensão do que fundamenta o paradigma regionalista que emerge nesse período, é necessário lembrar ainda da criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) ao final da década de 1940 e da difusão da tese de Raúl Prebisch e Hans Singer sobre a deterioração dos meios de troca, problema que se impunha sobre os países “em desenvolvimento” no comércio com os países “desenvolvidos” (Prebisch, 1949; Singer, 1950). De forma sintética, podemos afirmar que o regionalismo desenvolvimentista que emerge na década de 1950 está motivado pela necessidade de superação da dependência estrutural à qual estão subjugados os países latino-americanos, exportadores de produtos primários, frente aos países centrais industrializados.

O regionalismo de então se impõe como paradigma em muitos dos Estados latino-americanos como forma de viabilizar o progressivo crescimento da indústria na região, que apenas poderia ocorrer com medidas protecionistas de mercado. As estratégias adotadas variam, por exemplo, entre América Central e América do Sul (Vélez-Serrano, 2018). Contudo, de forma mais ou menos exitosa, o que se buscava era a diminuição de barreiras tarifárias e progressiva integração dos mercados regionais. A integração regional, sobretudo comercial, visava, portanto, maior autonomia nacional dos países da região para crescimento econômico,

o qual estava associado diretamente ao desenvolvimento industrial e diminuição da vulnerabilidade econômica externa.

Há um progressivo recuo dessa onda uma vez que algumas dificuldades se impõem. Por um lado, a falta de complementariedade comercial entre os países da região a ser integrada e dos mercados a serem protegidos é um fator importante a ser considerado. Por outro, há que se considerar igualmente a ambiguidade presente em um regionalismo que visava superar a condição de dependência da região, mas que se traduzia em estratégias e iniciativas que favoreciam ao desenvolvimento econômico de países com condições maiores de avançar na industrialização em detrimento de países que se manteriam, então, em condição de periferia também em contexto regional. Ademais, havia uma crescente oposição dos Estados Unidos às medidas protecionistas aplicadas (Dabène, 2009), oposição essa que terá grande impacto nas linhas gerais da onda seguinte, de regionalismo aberto.

Sendo assim, na década de 1990, finda a Guerra Fria, assistimos à emergência de uma nova onda de regionalismo que apresentava, de forma coerente com o contexto histórico da época, um caráter essencialmente neoliberal. O regionalismo aberto surge, como dito, após quase duas décadas de progressivo desgaste do “corpo de ideias” que deu ímpeto a iniciativas de integração e cooperação entre países latino-americanos após a Segunda Guerra Mundial. Há que se considerar, igualmente, o contexto de crise de endividamento externo pela qual passaram os países da região ao longo da década de 1980 e os condicionantes impostos pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial em termos de reestruturação econômica e reformas liberalizantes à época.

Em sintonia com os preceitos do “Consenso de Washington”, o novo regionalismo se apresenta, agora, como complementar a políticas de liberalização comercial e de fluxos de capital. Explicadas brevemente, as iniciativas que se ancoram no novo regionalismo visam a integração regional como etapa para a integração global. O desenvolvimento nacional é entendido, a partir desse momento, como diretamente dependente de uma maior inserção internacional, a ser mensurado, no caso de países periféricos, pela capacidade de atração de investimentos estrangeiros e produção de superávits comerciais.

No caso específico da América Latina, a (então nova) onda de regionalismo aberto foi chancelada pela CEPAL (1994), tal qual fora a onda de regionalismo desenvolvimentista. As orientações da Comissão se adaptavam, então, a nova ordem político-econômica mundial. No entanto, o regionalismo aberto teve duração bastante curta enquanto paradigma “exclusivo” das relações regionais, quando comparado a onda anterior. As novas iniciativas de integração

regional surgidas na virada do século XX para o século XXI incorporam, progressivamente, uma lógica distinta do que se almeja como desenvolvimento regional e amplia o escopo da cooperação entre países vizinhos.

Isso ocorreu, em parte, em razão de uma diminuição da pressão externa à região sobre a condução das políticas nacionais e regionais. Com a repriorização de temas de segurança e defesa na agenda dos países centrais, particularmente dos Estados Unidos, e a crise financeira que se instaurava, também com efeitos importantes nos países centrais, Estados Unidos e Europa, as estratégias de desenvolvimento condicionadas ao capital oriundo dessas partes do mundo se esvaziaram de sentido. Ao mesmo tempo, em âmbito nacional, os países latino-americanos acumulavam mazelas socioeconômicas desde os períodos ditatoriais, que não recuam com as reformas neoliberais, o que gerava pressão em governos agora democraticamente eleitos.

Não por acaso, portanto, muitos autores identificam uma onda distinta de regionalismo, com começo nos anos 2000. Essa onda é identificada por diferentes termos e expressões. Arroyo (2010) e Dabène (2012), por exemplo, farão referência a um regionalismo neodesenvolvimentista. Dessa forma, reforçando a recuperação de traços do regionalismo do pós-guerra, como a tentativa de recuperação de um papel mais ativo do Estado na política e economia nacionais. Macdonald e Ruckert (2009), Riggirozzi e Tussie (2012), assim como Vélez-Serrano (2018) preferirão as expressões pós-neoliberal ou pós-hegemônico. Essa literatura destaca como o regionalismo surgido na virada do século se funda sobre a insatisfação diante dos resultados das políticas de desregulamentação econômica nas décadas anteriores. Nesse sentido ainda, Kan e Pascual (2011) falam de uma “politização da integração”, quando relatam a importância das mobilizações sociais em âmbito nacional contra as políticas neoliberais e que reverberaram na construção dos discursos regionais a partir dos anos 2000.

Como resultado, devemos destacar duas características da onda mais recente de regionalismo na América Latina. Primeiramente, essa onda deu maior impulso do que as ondas anteriores a iniciativas regionais que não se atinham apenas a questões econômicas, ou ainda, apenas comerciais. Exemplos emblemáticos de iniciativas regionais desse tipo na América do Sul são a Associação Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e a própria UNASUL, ambas bastante diferentes, mas com agendas que superavam largamente a dimensão comercial da integração regional. Consequentemente, é notável a resignificação do entendimento do que viria a ser o “desenvolvimento regional” almejado por essas iniciativas, que expande a busca por autonomia econômica dos anos 1950 e 1960 para outras áreas, tais

como as de cooperação em âmbito da educação, saúde, harmonização judiciária, defesa da democracia, etc.

No entanto, como veremos, embora o novo regionalismo do século XXI tenha dado impulso para a criação de novas iniciativas de integração e, sobretudo, cooperação regional, não há que se considerar que houve uma ruptura absoluta com a lógica subjacente ao regionalismo aberto. Apesar da tentativa de retomar o papel do Estado no processo de desenvolvimento nacional e regional, a adoção de políticas macroeconômicas autônomas é bastante mais difícil no século XXI, visto as transformações ocorridas no sistema internacional, particularmente no que diz respeito aos sistemas econômico e financeiro e as novas relações de dependência a partir daí criadas. De fato, a expressão “descontinuidade na continuidade” (Macdonald e Ruckert, 2009, p.6) define melhor o pós-neoliberalismo do que a oposição plena aos princípios neoliberais: trata-se de uma tentativa de “redenção” do neoliberalismo, por intermédio de políticas que buscariam corrigir disparidades sociais diante das quais as leis de mercado se mostraram ineficazes (Macdonald e Ruckert, 2009).

Em âmbito sul-americano, especialmente, não podemos deixar de chamar a atenção para a contradição gerada pela tentativa de superar a lógica do Consenso de Washington com um modelo de desenvolvimento ancorado no que Maristela Svampa (2013) intitula “Consenso das commodities”. Ainda segundo Svampa (2011), o “neodesenvolvimentismo” praticado ao longo da onda mais recente de regionalismo traduz-se na manutenção sem questionamentos, pelos governos progressistas eleitos no começo do século, de práticas de acumulação de capital por intermédio da exploração da natureza com vistas a exportação de bens primários.

Conforme antecipamos, esta onda mais recente foi sendo esvaziada ao longo da segunda década do século XXI, o que podemos constatar com o progressivo abandono, pelos representantes de Estado, de espaços regionais de negociação e cooperação. Mais recentemente, contudo, tivemos a tentativa de retomada desses espaços, com nova ênfase na importância da integração física, como veremos a seguir.

Os (novos?) planos de integração da infraestrutura em escala sul-americana

Pelo menos desde a década de 1960, a integração física da infraestrutura produtiva é tema da agenda de iniciativas regionais na América Latina (Cervo, 2007). Podemos constatar, por exemplo, que o tema é abordado pelo Tratado da Bacia do Prata (1969), assim como pelo Tratado de Cooperação Amazônica (1978). Em ambos, admite-se que a cooperação regional

entre os países envolvidos depende da melhoria de condições de trafegabilidade e da interconexão das vias de transporte que atravessam seus territórios. Quando nos fixamos sobre as infraestruturas de transporte, particularmente, podemos mesmo identificar antecedentes da relação entre essa temática e a da integração regional que remontam ao século XIX. Há indicativos de que mesmo Simon Bolívar teria buscado verificar a viabilidade da realização de um corredor bioceânico no subcontinente, tendo desistido em razão de seus elevados custos (Dulci, 2008).

Contudo, verifica-se, desde esse período, que o traçado planejado para as vias de interconexão entre os países recém independentes seguia aquele de redes de transportes e relações herdadas do período colonial. Ademais, note-se: com frequência orientadas por interesses privados e extrarregionais, encarregados da realização, financiamento e exploração desses empreendimentos (Souza, 2019).

No entanto, essas e outras iniciativas de integração física da infraestrutura produtiva no subcontinente não se apresentam com a mesma magnitude dos planos de infraestrutura e megaprojetos lançados no século XXI. Na América do Sul, ainda no ano 2000, é lançada a iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Esta representa a inovação de abranger múltiplos setores (não apenas o de transportes, mas também energia e telecomunicações) e o planejamento da produção de um espaço integrado mais amplo, abrangendo todo o subcontinente sul-americano, considerado em um único plano estratégico.

Para além disso, os planos de integração física promovidos a partir do século XXI⁴, incluem objetivos de contribuir não apenas com a ampliação e melhoria das condições de circulação de bens e serviços no espaço que visam integrar (Melo e Neves, 2024). No caso da IIRSA, a valorização das dimensões ambiental e social dos projetos de infraestrutura, bem como o objetivo de que a integração tenha efeitos de melhoria nas condições de vida da população sul-americana estão expressos entre as ações de base do plano (IIRSA, 2000). Ações essas que enunciam, justamente, os supostos fundamentos para o planejamento territorial da integração almejada e que preveem, ainda, a elaboração de mecanismos de consulta pública, a harmonização de políticas, desenvolvimento de mecanismos de gestão regional de projetos e, antes de tudo, a identificação de eixos não apenas de integração, mas de integração e desenvolvimento regionais (IIRSA, 2000, p. 2-4).

⁴ Melo e Neves (2024) analisam, nesse sentido, para além da IIRSA, também o Plan Puebla Panamá, lançado em 2001 e reformulado, em 2008, como Projeto Mesoamérica.

A noção de eixos de integração e desenvolvimento é, inclusive, central para a compreensão do significado da IIRSA para o posicionamento da temática da infraestrutura na agenda regional sul-americana. Os eixos se distinguiriam dos corredores planejados em oportunidades anteriores na medida em que considerariam não apenas a conexão internacional de equipamentos de infraestrutura permitindo o atravessamento transfronteiriços de territórios vizinhos. Enfatiza-se, portanto, que o eixo não se resume à infraestrutura, mas que é “articulado” por ela. O desenvolvimento é, assim sendo, pensado para a área de influência dessa infraestrutura, reforçando a ideia de objetivos e efeitos mais amplos da integração da infraestrutura no que se refere aos seus efeitos sociais.

Porém, cumpre ressaltar que os “eixos de integração e desenvolvimento” da IIRSA foram planejados a partir da identificação inicial de “eixos de intercâmbio” pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (2000). A metodologia utilizada para definir o traçado desses eixos iniciais parte da mensuração e análise de fluxos comerciais, de energia elétrica, tráfego aéreo de passageiros e tráfego internacional de dados e telefonia por meio de redes de telecomunicações (BID, 2000). Nesse sentido, não apenas os eixos projetados baseiam-se em fluxos já existentes como sobrevalorizam como polos de desenvolvimento na região aquelas cidades que canalizam maiores volumes de fluxos internacionais. Ademais, tal metodologia é utilizada sob a justificativa de que esses seriam os eixos com maior capacidade de atração de investimentos e, portanto, da realização efetiva dos projetos necessários à sua melhoria. Caberia aos governos engajados pelo plano de integração IIRSA adaptar esse primeiro traçado “associando os investimentos em infraestrutura à dimensão social e ambiental do desenvolvimento” (BID, 2000, p. 30).

De fato, esse processo de adaptação fica evidente quando analisamos os primeiros documentos de caracterização de cada um desses eixos ditos de integração e desenvolvimento. Em um primeiro momento, são realizados estudos, publicados sob o título de “Visões de Negócios” (Scheibe, 2013). Cada estudo, então, apresenta um maior detalhamento das atividades econômicas, dados sobre população e das relações comerciais internas à área de influência do eixo e, sobretudo, com o restante do mundo. Sobre esses documentos, nos chama notadamente a atenção as passagens em que a população é referida como “mercado consumidor em potencial” para relações comerciais que poderiam se consolidar com a realização das obras em infraestrutura. Na segunda década do século XXI, contudo, esses documentos são complementados ou substituídos por novos estudos, mais abrangentes quanto às características

sociais e potenciais ou vulnerabilidades ambientais de alguns eixos, sendo intitulados de “Caracterização Socioeconômica e Ambiental”.

Embora não aborde especificamente essa mudança nos títulos dados aos documentos originados a partir da iniciativa IIRSA, Silvina Irusta (2022) observa igualmente uma mudança discursiva à medida que seu plano de integração física se desenvolve, consolida e é incorporado pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), quando de sua criação, em 2009. Entre outros aspectos, a autora identifica que entre 2009 e 2015, haverá um novo léxico progressivamente incorporado aos discursos de legitimação e planejamento dos projetos de integração física regional. A partir da criação do COSIPLAN, ademais, a IIRSA passa a ser diretamente associada a um organismo de cooperação regional, a UNASUL. Nesse sentido, entende-se que busque consolidar um tipo de integração mais alinhado com a ideia de desenvolvimento regional pós-neoliberal e, portanto, menos restrita a questões econômicas e/ou comerciais. Irusta (2022) identifica, contudo, algo paradoxal. Por um lado, temos a ideia de papel ativo do Estado, a importância de se considerar o interesse dos povos da América do Sul e a necessidade de busca por justiça social. De outro, esse mesmo léxico é utilizado de forma a legitimar um modelo de desenvolvimento ancorado por uma lógica extrativista-exportadora.

Não obstante parte da literatura aponte mudanças relevantes na condução da IIRSA após sua incorporação pelo COSIPLAN e, portanto, pelo escopo da UNASUL, desde uma análise mais focada no planejamento territorial da integração proposta, não houve modificações significativas na lógica subjacente ao seu traçado, tampouco no conjunto de obras que compõem o plano regional. A IIRSA, por fim, ao longo de seus anos de desenvolvimento e busca por sua realização, teve o mérito de promover o desenvolvimento de metodologias de planejamento territorial voltados, a priori, para a realidade dos territórios e relações entre Estados sul-americanos ⁵. No que se refere ao traçado e obras arroladas pelo plano estratégico em escala subcontinental, compõe-se sobretudo da congregação de projetos de infraestrutura de interesse nacional e, com menos frequência, projetos bi ou trinacionais⁶.

⁵ Trabalhamos as contribuições tangíveis e intangíveis da IIRSA em Scheibe (2013). Veja-se também, sobre este tópico, Souza (2019).

⁶ De fato, muitas das quais podemos inclusive identificar nos planos realizados muito antes do início do século XXI. Essa continuidade fica bastante evidente na comparação realizada em Souza (2019, p. 182), entre a proposta de rede de infraestrutura de transportes apresentada em 1978 no escopo da ALADI (Valenciano, 1980) e o mapeamento dos principais projetos do setor de transporte terrestre que compunham o plano IIRSA em 2011 (Argentina, 2011).

Também fica evidente quando comparamos os eixos da IIRSA com os traçados das Rotas de Integração Sul-Americana (2024), proposta mais recente de plano de integração física de abrangência sul-americana, capitaneada pelo governo brasileiro. Contudo, é importante, igualmente, notar como as Rotas se apresentam como uma versão bastante mais simplificada da IIRSA. De forma resumida, desde uma primeira análise, é possível distinguir que, enquanto a IIRSA propunha-se a abranger também obras nos setores de energia e telecomunicações, nas Rotas, a redução do custo com transportes de bens é o foco principal desde o princípio. Ademais, se a IIRSA teve êxito em progressivamente constituir espaços para negociações entre todos os líderes sul-americanos a respeito da temática da integração física, buscando alinhamentos comuns, esses espaços não são retomados pela forma como veem sendo conduzida a promoção das Rotas. Nesse sentido, concordamos com a avaliação de Neves (2024), de que as Rotas de Integração Sul-Americana (RISA) surgem como plano que consolida a estratégia de continuidade às obras do plano IIRSA independentemente do esvaziamento dos espaços mais amplos de cooperação, integração ou mesmo diálogo entre lideranças sul-americanas.

Conclusão

A avaliação da coerência entre o desenvolvimento regional definido como desejável a cada onda de regionalismo e os planos de integração da infraestrutura regional é uma tarefa que merece ainda mais espaço na literatura sobre regionalismos e integração regional. Com o presente trabalho tentamos sistematizar alguns elementos que consideramos essenciais para dar continuidade a essa discussão.

Essencialmente, entendemos que o estudo das ondas de regionalismo oferece uma chave para compreender o (novo) sentido atribuído ao desenvolvimento regional a cada período de prevalência do regionalismo como paradigma das relações entre Estados. De forma complementar, a análise do planejamento da integração física permite um olhar crítico sobre como e quais “corpos de ideias” a respeito do desenvolvimento são fixados no espaço ou, pelo menos, planeja-se fixá-los, e o quanto estes são coerentes em relação ao desenvolvimento desejável postulado pelo conteúdo dos discursos regionalistas.

Senão, vejamos: temos que, ao longo das décadas, podemos identificar pelo menos 3 ondas de regionalismo, sendo, cada uma delas, atrelada a um entendimento distinto do que viria a ser o desenvolvimento regional. Em um primeiro momento, temos a consolidação da indústria

latino-americana como via para o desenvolvimento, associada a um horizonte de diminuição da vulnerabilidade econômica em relação às flutuações de renda nos países centrais e, igualmente, diminuição da dependência desses países em relação a compra de produtos industrializados. Em síntese, na onda desenvolvimentista de regionalismo, busca-se a integração com os vizinhos para maior autonomia na condução do desenvolvimento nacional de cada país.

No entanto, é justamente com o aprofundamento da vulnerabilidade frente a crise do endividamento externo que temos o recuo desse paradigma e sua reformulação em termos de regionalismo aberto. A partir dos anos 1990, portanto, observaremos que a relação privilegiada com os vizinhos será sustentada como meio para melhor inserção internacional e atração de investimentos estrangeiros. A partir dos anos 2000, contudo, teremos nova reformulação a respeito do que se busca com as iniciativas regionais: frente ao fracasso do receituário neoliberal em fazer frente ao aumento das desigualdades sociais nos países latino-americanos, temos uma onda de governos progressistas e, em paralelo, a de um regionalismo pós-neoliberal e neodesenvolvimentista.

Em contrapartida, ao longo de todos esses períodos, observa-se a elaboração de planos de integração de infraestrutura condicionados por elementos que se repetem no tempo. Um desses elementos é a valorização das conexões extrarregionais no traçado dos planos: os pontos identificados como a serem conectados são, regra geral, canais de escoamento da produção da região. Pode-se, certamente, identificar aí sinais de herança de um processo de ocupação colonial, assim como também um resquício dessa colonialidade no entendimento do que é a se valorizar no espaço latino e, mais especificamente em nossa análise, sul-americano. Além disso, os planos analisados foram traçados a partir de atividades econômicas já desenvolvidas e consolidadas, fazendo com que a integração da infraestrutura contribua, quando realizada, mais para o aprofundamento de um modelo econômico primário-exportador do que para a modificação deste. Sobretudo, na justificativa das metodologias empregadas para elaboração desses planos, vê-se reforçada a ideia de que a forma de viabilizar a integração da infraestrutura no subcontinente passa necessariamente pela melhoria de rotas voltadas para o exterior, uma vez que são essas as que atraem investimentos, divisas e, portanto, viabilizam o financiamento para o desenvolvimento.

Apenas em um segundo momento, após a definição dos traçados dos planos de integração física, é que se pensa em como apropriá-los para incentivar o desenvolvimento industrial ou de outros setores além do primário-exportador. O mesmo raciocínio é aplicado à

promoção da justiça social ou proteção ambiental: uma vez definido o desenho da integração, buscar-se-á, na medida do possível, incorporar também essas variáveis.

Há, certamente, outras variáveis que distinguem, por exemplo, o plano IIRSA, lançado e desenvolvido nos primeiros anos da década de 2000, do plano IIRSA/COSIPLAN, conforme conduzido no escopo da UNASUL e, mais recentemente, das Rotas de Integração Sul-Americana. Uma das principais, talvez, seja a crescente alusão à participação de representantes dos estados, províncias ou departamentos na definição das condições para realização da integração física. Entretanto, há que se interpretar cuidadosamente quais interesses estão sendo representados por esses atores subnacionais.

Até o momento, nossa avaliação é de que os planos de integração física podem ser interpretados como meios para consolidação de um modelo de produção que se impõe como hegemônico no processo de “valorização do espaço” sul-americano. Além disso, dessa forma, são também a materialização espacial de desígnios que, por vezes, não estão tão evidentes no que distingue uma onda de regionalismo da outra. Pelo contrário, a partir do exposto, é do nosso entendimento que os planos de integração física na América do Sul refletem, sobretudo no que diz respeito ao traçado das conexões planejadas, os elementos de continuidade das ondas de regionalismo latino-americano.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. **Plan Estratégico Territorial Avance II: Integración Territorial Internacional**. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.

ARROYO, Mônica. Mercosul: redefinição do pacto territorial vinte anos depois. In: ARROYO, Mônica; ZUSMAN, Perla (org.). **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de interação territorial**. 1. ed. São Paulo: Humanitas, 2010.

BALASSA, Bela. **The theory of economic integration**. Homewood: Irwin, 1961.

BID. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.18235/0009720>. Acesso em: 17 abr. 2026.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago: CEPAL,

1994. (Livros da CEPAL, n. 39). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22634>. Acesso em: 17 abr. 2026.

DABÈNE, Olivier. **La gauche en Amérique latine, 1998-2012**. Paris: Presses de Sciences Po, 2012.

DABÈNE, Olivier. **The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

DULCI, Tereza Maria Spyer. **As conferências Pan-Americanas: identidades, união aduaneira e arbitragem (1889 a 1928)**. 2008. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FARIA, Luiz A. E.; BARÃO, Giulia Ribeiro. O âmbito político-institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco. **Ensaio FEE**, v. 33, p. 77-96, 2012.

IIRSA. **Plan de acción para la infraestructura regional en América del Sur**. Montevideo: CCT/IIRSA, 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=53>. Acesso em: 17 abr. 2026.

IRUSTA, S. Análisis político sobre la emergencia de las identidades IIRSA y COSIPLAN en los procesos de integración física sudamericana en el período 2000-2015. **Confines de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**, p. 33-62, 12 set. 2022.

KAN, Julián; PASCUAL, Rodrigo. Integración regional en América Latina y Argentina. ¿Solamente una cuestión de Estados? In: BONNET, Alberto (org.). **El país invisible: debates sobre la Argentina reciente**. 1. ed. Buenos Aires: Continente, 2011. p. 45-79.

MACDONALD, Laura; RUCKERT, Arne (org.). **Post-neoliberalism in the Americas**. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.

MELO, Marta Cerqueira; NEVES, Bárbara Carvalho. Infraestrutura, desenvolvimento econômico e integração regional em América Latina y el Caribe: ¿una cuestión estratégica en el siglo XXI? **Pensamiento Propio**, n. 57, 2024.

MORAES, Antonio Carlos Robert; COSTA, W. M. **Geografia crítica: a valorização do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1987.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no "longo" século XVI**. São Paulo: Hucitec, 2000a.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Capitalismo, geografia e meio ambiente**. 2000b. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000b.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (org.). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. Londres: Springer, 2012. (United Nations Series on Regionalism, v. 4).

RODRIGUES, Bernardo Salgado; VIÉGAS, Willyan Alvarez. O Projeto de Desintegração do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (Prosul): um Bloco de

regressividade autônoma. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 12, e58886, 2021. DOI: 10.12957/rmi.2021.58886. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/58886>. Acesso em: 17 abr. 2026.

ROTAS de Integração Sul-Americana / Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Articulação Institucional. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional/MPO, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/rotas-de-integracao/relatorio-2024-rotas-de-integracao.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2026.

SCHEIBE, Eduarda. Novas agendas para a infraestrutura sul-americana? Avanços e continuidades em mais de 20 anos de críticas à IIRSA. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFAS E GEÓGRAFOS, 8., 2024, [local]. **Anais [...]**. Disponível em: <https://www.cb2024.agb.org.br/anais/divisao/lista>. Acesso em: 17 abr. 2026.

SCHEIBE, Eduarda. **Integração física e integração regional: a iniciativa para Integração da Infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/84952>. Acesso em: 17 abr. 2026.

SINGER, Hans Wolfgang. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **American Economic Review**, v. 40, n. 2, p. 473-485, 1950.

SOUZA, Vitor Helio Pereira. **A política de transporte regional no século XXI: o caso da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul**. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SVAMPA, Maristella. Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 244, p. 3-4, mar./abr. 2013. Disponível em: nuso.org. Acesso em: 17 abr. 2026.

SVAMPA, Maristella. Néo-"développementisme" extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine. **Problèmes d'Amérique latine**, v. 81, n. 3, p. 101-127, 2011.

VALENCIANO, Eugenio O. **Proyecto: "Red Fundamental de Transporte del Cono Sur"**. Buenos Aires: BID/INTAL, 1980.

VÉLEZ-SERRANO, Mayra. El vaivén del regionalismo latinoamericano: una perspectiva histórica. **Ámbito de Encuentros**, v. 11, n. 2, 2018.

VIVARES, Ernesto (org.). **Exploring the New South American Regionalism (NSAR)**. Farnham: Ashgate, 2014.