



**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



História e atualidade do conceito de eixo ou corredor como instrumento do planejamento territorial: a construção de um paradigma normativo¹

Matheus Cavalcanti Bartholomeu

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Sessão Temática 11: Novas interpretações possíveis para a questão urbana e regional

Resumo. Este artigo busca o objetivo de compreender a história e a atualidade do processo de instrumentalização do conceito de eixo ou corredor pelo planejamento territorial e a construção de um paradigma normativo baseado nessa forma espacial a orientar diversos projetos de planejamento em todo o mundo. Este conceito se torna chave interpretativa essencial de muitas experiências planejadoras nos dias de hoje, sob dois imperativos distintos, mas que se conjugam inseparavelmente: o imperativo da neoliberalização, que por trajetórias diversas procura impor a disciplina do mercado e da competitividade como regulação da sociedade; e o imperativo da fluidez, que busca, seletivamente no espaço, acelerar a circulação de tudo aquilo que o capital converte em mercadoria, a fim de garantir a livre-concorrência e, acima de tudo, a consolidação de um mercado global dominante.

Palavras-chave: eixo; corredor; planejamento territorial; paradigma de planejamento; neoliberalização.

Past and present of the concept of axis or corridor as a tool for territorial planning: the building of a normative paradigm

Abstract. This paper's goal is to understand the past and present of the process by which the concept of axis or corridor was made a tool for territorial planning, and to understand the building of a normative paradigm based on the spatial form, that is guiding several planning projects around the world. This concept becomes an essential interpretative key for many planning experiences nowadays, under two different imperatives: the imperative of neoliberalisation, which through variegated paths seeks to impose the discipline of market and competitiveness as regulation for the society; and the imperative of fluidity, which, selectively in the space, aims to accelerate the circulation of everything capital converts to commodity, with the goal of assuring free competition and, above all, consolidating a dominant global market.

Keywords: axis; corridor; territorial planning; planning paradigm; neoliberalisation.

Historia y actualidad del concepto de eje o corredor como herramienta de la planificación territorial: la construcción de un paradigma normativo

¹ O objetivo e o conteúdo do presente artigo resultam de adaptação de parte da tese de doutorado do autor (BARTHOLOMEU, 2021), financiada com bolsa INCT/CAPES via Observatório das Metrôpoles.

Resumen. *Este trabajo busca el objetivo de comprender la historia y la actualidad del proceso que transforma en herramienta el concepto de eje o corredor para la planificación territorial y la construcción de un paradigma normativo basado en esta forma espacial a orientar diversos proyectos de planeamiento en todo el mundo. Este concepto se torna clave interpretativa esencial de muchas experiencias planificadoras en los días de hoy, bajo dos imperativos distintos, pero que se conjugan inseparablemente: el imperativo de la neoliberalización, que, por trayectorias diferentes, busca imponer la disciplina del mercado y de la competitividad como regulación de la sociedad; y el imperativo de la fluidez, que busca, selectivamente en el espacio, acelerar la circulación de todo ello que el capital convierte en mercancía, a fines de garantizar la libre competencia y, sobre todo, la consolidación de un mercado global dominante.*

Palabras clave: *eje; corredor; planificación territorial; paradigma de planeamiento; neoliberalización.*

O conceito de eixo ou de corredor pode ser empregado em diferentes âmbitos da linguagem. Se ele é utilizado na linguagem coloquial cotidiana, tende a exercer a função de um conceito da prática. Se seu uso é feito em busca de alguma forma de interpretação teórica da realidade, por exemplo, por cientistas, “eixo” parece funcionar como conceito analítico. Se, porém, o sentido do emprego deste conceito é mais propositivo, possuindo um intento de alterar ou ao menos ordenar o estado de coisas, entendemos com Haesbaert (2014) que se trata de um *conceito normativo*. Trata-se, como o adjetivo “normativo” indica, de regular atos ou procedimentos, estabelecer padrões, planos, regras, leis etc.

Nas últimas décadas, mais fortemente a partir dos anos 1990, têm se tornado cada vez mais comuns projetos de planejamento territorial baseados em desenvolver, principalmente por meio do provimento de infraestrutura, determinadas porções do espaço que possuem uma forma predominantemente linear e ligam importantes pontos de concentração de atividades econômicas relevantes (ou os concentram ao longo de sua “linearidade”). Essas porções do espaço são costumeiramente identificadas por dois nomes: eixos ou corredores. Todavia, inúmeros complementos a esses nomes são admitidos, a depender do projeto e do que ele propõe: eixos ou corredores de desenvolvimento; de integração; econômicos; de transporte; de circulação; de comunicação; de exportação; viários; logísticos; entre outros.

Portanto, *o conceito normativo de eixo tem sido regularmente mobilizado como signo de uma espacialidade social instrumentalizada pelos agentes que promovem o planejamento do espaço*. Neste grupo, as definições do que é um eixo variam muito, a depender das filiações teóricas e políticas de cada usuário desse conceito, mas dois aspectos básicos encontram-se na maioria dessas definições, como adiantamos no parágrafo acima. A primeira característica é a de que um eixo corresponde a uma forma espacial alongada, quase sempre definida pela presença de uma ou mais vias de transporte importantes. A segunda característica é que um eixo geralmente põe em comunicação dois ou mais pontos distintos no espaço, viabilizando o deslocamento entre tais locais. Todavia, devido ao senso pragmático do planejamento territorial, em suas concepções, o eixo não liga simplesmente quaisquer localidades, mas aquelas que possuem alguma expressividade para a atividade planejadora, em termos econômicos, políticos, culturais ou outros.

Compartilhando essas mesmas duas características fundamentais está, igualmente, o conceito de corredor. É importante sublinhar que na significativa maior parte das conceituações de eixo e das conceituações de corredor no âmbito normativo não existe nenhum traço distintivo acentuado que nos impeça de tratá-los aqui como conceitos relativamente intercambiáveis. Percorrendo um

caminho onomasiológico¹, ao partir do sentido geral do conceito normativo associado à palavra “eixo”, encontramos outro possível referente a esse sentido: a palavra “corredor”. Por conseguinte, as distinções entre o grupo de conceituações de eixo e o grupo de conceituações de corredor não são mais agudas do que as distinções encontradas no interior de cada grupo, entre os significados individuais. Desse modo, a partir dos dois aspectos fundamentais levantados, cada conceituação — seja ela atrelada à palavra “eixo” ou à palavra “corredor” — passa a se diversificar uma da outra mais perceptivelmente. Essa diferenciação depende, a princípio, do complemento (se houver) a que cada conceituação se liga, dos propósitos particulares de seus usuários e do conjunto de experiências históricas atreladas ou não a ela.

Neste artigo, buscaremos o *objetivo de compreender a história e a atualidade do processo de instrumentalização do conceito de eixo ou corredor pelo planejamento territorial e a construção de um paradigma normativo baseado nessa forma espacial a orientar diversos projetos de planejamento em todo o mundo*. Acreditamos que cada vez mais uma análise coerente da questão urbana e regional demanda a consideração dos aspectos de circulação no espaço, em relação aos quais o conceito de eixo ou corredor pode ser uma chave interpretativa essencial. A fim de poder entender de maneira abrangente esse percurso conceitual, foi feita uma pesquisa bibliográfica ampla em publicações científicas e documentos normativos, numa metodologia orientada pelos fundamentos da história dos conceitos conforme desenvolvida por Koselleck (2011, 2012).

Este artigo seguirá com os seguintes itens. No primeiro, faremos um panorama do planejamento territorial calcado em eixos ou corredores e estabeleceremos fundamentos teórico-metodológicos para entendê-los. No segundo, examinaremos algumas experiências pioneiras desse planejamento. No terceiro, trataremos do período de explosão do número de planejamentos baseados em eixos: a virada do século XIX para o século XX, com enfoque no caso brasileiro e sul-americano. No quarto, último item antes das considerações finais, procuraremos amarrar os diferentes exemplos trazidos a fim de reconhecermos que o planejamento baseado em eixos se torna um paradigma do planejamento territorial na atualidade.

1. Visão geral dos planejamentos baseados em eixos ou corredores e fundamentos para compreendê-los

Tem havido, nos últimos anos, uma proliferação pelo mundo de projetos de planejamento territorial que visam a transformações espaciais por meio do desenvolvimento de eixos ou corredores. Aliás, parece haver consenso entre os pesquisadores das propostas de planejamento baseadas em eixos que a década de 1990 e as seguintes foram as que testemunharam uma verdadeira multiplicação do número destes projetos, os quais passaram a ser encontrados por todo o globo.

Em um livro dirigido por Alix (2012) sobre *corredores de transporte*, encontram-se estudos de projetos de planejamento propostos nas últimas três décadas, em espaços tão diversos como a África Subsaariana, a América do Norte, a Europa Ocidental, a Rússia, a Ásia Central e o Golfo Pérsico. Um número recente da revista acadêmica francesa *EchoGéo*, publicado em 2019, contém um dossiê sobre *corredores de desenvolvimento*, no qual diversos artigos analisam projetos de planejamento baseados neste conceito em curso ou consolidados pelo mundo. Os exemplos espalham-se por América Central, Quênia, Sibéria,

Mongólia, Índia e Sudeste Asiático. Outros projetos certamente não faltam. Um livro ainda mais recente, editado por Caro Vargas (2020), acerca de *corredores econômicos* como paradigmas de integração, os apontam em profusão, em locais como Argentina, China, Índia, Paquistão, Turquia, na Ásia Central e no continente africano.

Além de coletâneas como as mencionadas acima, voltadas para a discussão de eixos ou corredores, há diversas outras obras em outros meios, além de projetos específicos de planejamento baseados em eixos ainda com poucas análises científicas feitas sobre eles. Debie e Comtois (2010), por exemplo, mencionam planejamentos com base em corredores de desenvolvimento na Europa, na América do Norte, na Ásia-Pacífico, na África Ocidental e na Subsaariana e, inclusive, se dedicam a um estudo comparativo entre a implantação de corredores na Europa e na América do Norte. Santoso *et al.* (2012) reportam experiências de planejamento de eixos de desenvolvimento na Indonésia. Tavares (2016), por sua vez, faz excelente discussão sobre os planos de *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs)*, no Brasil, assim como diversos outros autores, por exemplo, Becker (1999), Ablas (2003), Galvão e Brandão (2003) e Mello (2003). Tavares (2016) também discute os *Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)* elaborados no âmbito do continente sul-americano como um todo e os assim chamados *vetores territoriais* da Macrometrópole Paulista, que grosso modo seguem a mesma lógica dos eixos.

Enfim, como podemos notar, há uma abundância de projetos de planejamento baseados em eixos que vêm sendo propostos desde a década de 1990. É impossível e mesmo indesejável que os examinássemos um por um. O que é verdadeiramente necessário, considerando uma abordagem dialética, é apreender o movimento de conceituação normativa de eixo (ou corredor) enquanto uma totalidade. Desse modo, nós nos dedicaremos, sim, ao exame histórico-conceitual de determinadas definições normativas de eixo ou corredor, mas certamente não de todas. As conceituações investigadas serão, porém, sempre interpretadas como exemplos em relação dialética com um todo maior, que é o movimento geral de apropriação desses conceitos pelo planejamento territorial. Contudo, antes de dar encaminhamento a isso, gostaríamos de discutir a questão escalar que está implicitamente contida nesse breve apanhado que fizemos de diversas propostas planejadoras que utilizam eixos ou corredores como instrumentos para a transformação territorial.

Debie e Comtois (2010) falam que os planejamentos baseados em corredores têm passado por uma gradativa passagem do privilégio às leituras nacionais desses corredores ao privilégio a leituras regionais, que promovem corredores como ferramentas de integração na maior parte dos agrupamentos regionais. Os autores não deixam claro se essas leituras regionais seria sub ou supranacionais, mas parece que eles consideram mais o primeiro caso, já que em seguida afirmam que os exemplos de propostas que usam o conceito de corredor operam nos níveis nacional, regional e internacional. Tavares (2016) é outro que afirma que o planejamento por eixos ocorre em escalas distintas, apontando exemplos muito próximos a nossa realidade em nível continental, nacional e estadual. Para ele, a propósito, as propostas de organização territorial por meio de eixos “retomam o debate regional pelo viés interescalar (nos âmbitos continental, nacional e estadual), excluindo, contudo, o debate no âmbito local” (p. 687).

Para podermos expressar nossas considerações a respeito dessa questão escalar no planejamento territorial fundado no conceito de eixo, precisamos fazer

alguns esclarecimentos justamente sobre a noção de escala. Primeiramente, a questão escalar não pode ser reduzida a uma questão dimensional. Não é a extensão do eixo ou o tamanho da área a ele relacionada que definem sua escala, como se falássemos em degraus hierárquicos entre a menor e a maior amplitude escalar, por exemplo entre a chamada escala local e a escala global, passando pela estadual, a nacional e a continental...

Além disso, as escalas não são instâncias naturais, predefinidas, como caixas dentro das quais podemos classificar cada fenômeno. Por mais que esta interpretação pudesse se desvencilhar da armadilha dimensional do espaço absoluto (o que não necessariamente ocorre), ela também não teria serventia por negligenciar que as próprias escalas são construções sociais inerentes a cada espaço-tempo e não exterioridades. Para Smith (1992, p 73-74, grifo nosso), com quem concordamos:

As diferentes sociedades não só produzem o espaço, como [Henri] Lefebvre nos ensinou, mas também produzem escala. A produção da escala pode ser a diferenciação mais elemental do espaço geográfico e é inteiramente um processo social. Não há nada ontologicamente dado sobre a divisão tradicional entre lar e localidade, escala urbana e regional, nacional e global. *A diferenciação das escalas geográficas estabelece e é estabelecida por meio da estrutura geográfica das interações sociais.* Com um conceito de escala como produzida, é possível evitar, de um lado, o relativismo que trata a diferenciação espacial como um mosaico, e, de outro lado, evitar uma divisão reificada e acrítica das escalas que repete um fetichismo do espaço. Deveria ser possível, em outras palavras, interpolar as “regras de tradução” que nos permitem entender não só a construção da própria escala, mas a maneira como os significados são traduzidos entre as escalas. Como um evento global, os protestos da Praça da Paz Celestial [(Pequim, China)] têm um significado muito diferente do que têm como um evento local; ambos são claramente coincidentes, embora não idênticos [...].

González (2005) complementa a visão de Smith com alguns pontos. Um deles é que as relações escalares encerram relações de poder. Como produtos sociais, as escalas são objeto de luta política, mas também são meios para ela, afinal alterações nas relações escalares, reescalamento de fenômenos e outros processos envolvendo escalas geralmente modificam as estruturas do exercício de poder, favorecendo determinados grupos sociais, mais atuantes nas escalas privilegiadas, em detrimento de outros. Apesar de expressarem relações de poder, outro ponto que González levanta é que se deve rechaçar uma concepção hierárquica das escalas. Ao serem interpretadas como recortes ou níveis da realidade, mascaram-se relações fundamentais. A todo momento, as escalas se entrelaçam, se mesclam e se hibridizam. Além disso, diversos processos sociais se desenvolvem, cada vez mais frequentemente, em múltiplas escalas — multiescalaridade — ou mesmo as atravessando — transescalaridade.

Considerando isso, podemos compreender que a própria escala dos projetos de planejamento baseados em eixos é construída, principalmente, pelos agentes planejadores e ordenadores do território. Todavia, esses projetos não impactam apenas a escala para a qual foram principalmente pensados, mas todas as demais, sejam elas mais abrangentes, pois tais projetos tendem a reestruturar as relações de poder existentes entre os distintos espaços, sejam elas mais reduzidas, pois geralmente causam enormes transformações e dificilmente dialogam com os grupos sociais localmente afetados.

Boa parte dos eixos planejados o são com a perspectiva de promover a integração regional por meio da intensificação dos fluxos, entre outros

propósitos, obviamente. Tocar na questão regional aqui remete a um processo de instrumentalização da noção de região promovido pelas instâncias de planejamento, em geral estatais, já desde os anos 1930 na Grã-Bretanha, mas principalmente a partir dos anos 1960, como afirma Manero Miguel (2015). Um dos grandes males dessa instrumentalização tem sido um ocasional reducionismo da noção de região a um mero nível escalar hierárquico, geralmente situado “abaixo” da escala nacional e “acima” da escala das aglomerações urbanas, tal como costumamos ver em inúmeras divisões regionais arbitrárias, levando em conta apenas interesses políticos e ignorando quaisquer peculiaridades espaciais nas regionalizações. Superada essa visão limitante de região, porém, não vemos problema em reconhecer o planejamento regional como forma legítima de planejamento do espaço, tendo a região como seu enfoque. Manero Miguel (2015, p. 480) define o *planejamento regional*

como o conjunto de diretrizes, normas, projetos e instrumentos que, a partir da capacidade de decisão apresentada pelas administrações públicas, se orientam para a promoção do desenvolvimento nas regiões. A condição de *espaço de coerência* que distingue o fato regional — fundamentada na concepção e no tratamento integrados de seus componentes espaciais e dos processos dinâmicos que têm lugar entre eles — converte-o em um cenário geograficamente adequado para a formatação de políticas públicas concebidas com uma orientação regionalizada. Persegue-se, desse modo, que os diferentes elementos constitutivos da região apareçam funcionalmente articulados de acordo com as metas de desenvolvimento previstas a partir da execução de ações congruentes com um plano de atuação programado de forma multissetorial e com um horizonte que prima o médio e o longo prazo.

Com base nesses entendimentos, precisamos retomar e contestar a afirmação de Debie e Comtois (2010) de que o planejamento em corredores ocorreria em três escalas: a regional, a nacional e a internacional. Esses autores parecem equalizar a questão regional a uma dimensão escalar mais reduzida do que a nacional, chegando inclusive a afirmar que enxergam uma passagem de uma leitura planificadora que privilegiava uma abordagem no nível do país para uma leitura voltada a propor corredores em unidades territoriais menores, que eles chamam de regiões, empobrecendo a noção.

Na verdade, nossa compreensão é de que todas as propostas de planejamento territorial baseadas em eixos ou corredores mencionadas neste artigo são, fundamentalmente, propostas de planejamento regional, na medida em que um de seus objetivos centrais é a integração das regiões que os eixos ou corredores ligam ou que atravessam, independentemente de sua efetividade em produzi-la ou do caráter reduzido dessa integração à ideia de integração dos mercados. As escalas de influência dessas propostas, porém, são múltiplas. O que principalmente difere um plano do outro nesse aspecto escalar são as escalas privilegiadas de ação dos agentes planejadores, isto é, se os planos são encabeçados por governos nacionais, estaduais ou provinciais, municipais, por organismos supranacionais ou multilaterais, por outras instâncias de governança institucionalizadas, por empresas privadas, por organizações não governamentais (ONGs) etc.

2. Experiências pioneiras de planejamento baseado em eixos ou corredores

De acordo com Debie e Comtois (2010), bem como com outro texto de Comtois (2012), na década de 1970 começou a se desenrolar um aproveitamento do conceito de *corredor de desenvolvimento* como unidade de planejamento por

algumas agências governamentais, isto é, como uma porção do território alvo de ações planejadoras. Esses corredores estavam sendo concebidos como “uma região adjacente a uma dorsal de infraestruturas de transporte” (COMTOIS, 2012, p. 76).

Debie e Comtois (2010) e Comtois (2012) afirmam que, influenciados pela retórica de que o desenvolvimento dessas infraestruturas levaria a uma estruturação mais adequada da economia, reforçando os laços de interdependência entre seus setores, os agentes do planejamento introduziram então propostas de concentrar investimentos infraestruturais nesses corredores. Acreditava-se, assim, suscitar um desenvolvimento econômico nos pontos terminais dos eixos, mas também em todo o seu conjunto, o que facilitaria a integração regional e atrairia novos investimentos. Segundo essa lógica, isso daria mais vigor ao crescimento econômico, pois seria um “meio de reduzir o custo dos produtos importados, de melhorar o acesso aos mercados internacionais, de aumentar a cobertura das redes industriais, de acelerar o movimento de recursos e de expandir a difusão das inovações” (DEBRIE; COMTOIS, 2010, p. 131)

Ainda conforme essas obras, a disseminação do planejamento territorial baseado em eixos ou corredores continuou ocorrendo na década de 1980, já com uma intensidade um pouco maior e passando gradativamente a usar mais, no caso do Canadá, o conceito de corredor de comércio. Três conjuntos de elementos compreendiam o conceito de corredor de comércio utilizado no caso canadense. O primeiro grupo eram os próprios *fluxos*, os quais abrangiam pessoas e mercadorias, mas também serviços e informações. Estes fluxos resultariam da concentração que os corredores exerceriam sobre funções de produção, transformação e distribuição. O segundo conjunto componente dos corredores de comércio era formado pelos *sistemas e as infraestruturas de transporte* a servir de suporte para os fluxos. Por fim, havia o conjunto de *políticas e leis* feito para regulamentar os dois outros grupos. A grande mudança entre as conceituações normativas dos anos 1970 e 1980 não está apenas na consideração de novas preocupações, mas no reconhecimento do corredor como mais do que uma simples região lindeira a equipamentos de transporte, passando então a incorporar tais equipamentos — entendendo-os como interligados em um sistema —, os fluxos que pelo corredor se desenvolvem e as regras institucionais sobre esses equipamentos e fluxos. Trata-se de uma compreensão muito alargada sobre corredores (ou eixos), cuja amplitude nós enxergamos inclusive como reveladora do caráter normativo desse conceito.

Expliquemos... existe entre os eixos e os fluxos de transporte uma relação de complementaridade. Na medida em que garantimos como entendimento básico que um eixo liga dois ou mais pontos no espaço, compreendemos igualmente que o eixo passa a viabilizar fluxos entre esses pontos. Portanto, para serem reconhecidos como tais, os eixos demandam que esses fluxos ocorram, enquanto os fluxos se aproveitam dos eixos para se deslocarem. Porém, ao passo que o planejamento territorial examinado pelos autores supracitados passou a incluir, na década de 1980, os fluxos dentro das próprias definições dadas aos corredores, a confusão entre eles se instaurou. Isso é um reflexo do próprio caráter normativo impresso pelos agentes planejadores no conceito de corredor, porque o planejamento, que já havia tornado esse conceito uma ferramenta para a ordenação do espaço, ao incluir em seu sentido normativo também os fluxos a que os corredores dão suporte, buscou ativamente selecionar aqueles que favoreceriam mais os seus propósitos. É uma forma de

abrir caminho para uma hierarquização dos fluxos, separando aqueles que se desenvolveriam mais rapidamente, ao longo de eixos bem equipados, e os que deveriam procurar outros percursos para se deslocarem, menos privilegiados. De forma semelhante, as políticas e códigos voltados para a própria gestão das infraestruturas de transporte e dos fluxos também foram incluídos nas conceituações normativas de corredor, outra vez à procura de maior controle por parte dos planejadores.

Há ainda um ponto final a destacar a respeito das conceituações de corredor de comércio nos anos 1980: o fato de que entre os fluxos admitidos estão não só os de pessoas e produtos, mas também os fluxos de serviços e de informações. Podemos perceber aí uma significativa modificação em relação aos entendimentos sobre os fluxos de transporte, passando a englobar também fluxos que poderíamos classificar como imateriais. De todo modo, para se deslocarem, serviços e informações quase sempre requerem uma infraestrutura própria, que pode ser canalizada linearmente, como em corredores, o que explica o entendimento da conceituação mencionada. Exemplos dessa infraestrutura específica são linhas telefônicas e cabeamentos de energia, que promovem fluxos imateriais, e encanamento de água e esgoto, gasodutos e oleodutos, que permitem fluxos materiais além dos classicamente desenvolvidos em rodovias, ferrovias ou hidrovias.

Também de forma pioneira, outra experiência de planejamento regional nacionalmente conduzida foi o Plano Nacional de Desenvolvimento Físico (NPDP) da África do Sul aprovado em 1975. Esse plano empregou a noção de *eixo de desenvolvimento*, indicando diversos desses eixos no território sul-africano. Ele também os separou em eixos de desenvolvimento existentes e futuros, o que deve ser lido como eixos cujo planejamento intencionava consolidar ou criar. Segundo Geyer (1987), a maior parte dos eixos de desenvolvimento constantes no NPDP se originavam em áreas metropolitanas e percorriam longas distâncias, passando por um ou mais centros privilegiados, até sumirem abruptamente ou desvanecerem nas áreas de fronteira com os países vizinhos.

Apesar do pioneirismo em utilizar normativamente a noção de eixos de desenvolvimento, o NPDP não a propunha como a ferramenta privilegiada para o incentivo ao desenvolvimento na África do Sul. De acordo com Fair (1975), havia uma hierarquia de espaços prioritários: primeiro, áreas metropolitanas já existentes; em seguida, áreas metropolitanas planejadas, mas ainda não existentes como tais; e, só então, os eixos de desenvolvimento, lado a lado com os polos de crescimento, os quais deveriam estar distantes das áreas metropolitanas. De acordo com Drewes e Van Aswegen (2013), o objetivo principal era a desconcentração dos núcleos econômicos do país, o qual, segundo o paradigma do planejamento físico, buscava um desenvolvimento regional equilibrado, para o qual os eixos serviriam principalmente “para alcançar um padrão de povoamento mais favorável” (FAIR, 1975, p. 128) ao ligar centros metropolitanos e polos de crescimento.

Em 1981, ainda sob influência das ideias do planejamento físico, o governo nacional sul-africano lançou o Plano Good Hope, uma espécie de revisão do NPDP, mas que também não alçou os eixos de desenvolvimento a uma posição instrumental privilegiada. Neste plano, os eixos foram interpretados como conjuntos de cidades ao longo de rotas importantes que partem de pelo menos um grande centro (SOUTH AFRICA, 1984 *apud* GEYER, 1987). Os entendimentos de ambos os planos sobre o que seriam eixos de

desenvolvimento, parecem focar mais na questão da distribuição populacional e menos na questão econômica. Essa orientação menos economicista nos remete diretamente ao paradigma de planejamento físico sob o qual foram elaborados. Tal tendência, todavia, foi mudando com o tempo e os planejamentos baseados em eixos pelo mundo todo passaram a apresentar uma preocupação econômica gradativamente maior, especialmente em relação aos benefícios para o setor privado.

3. Planejamento em eixos na virada do século

O exemplo brasileiro é emblemático da mudança de orientação com relação às preocupações econômicas mencionada no fim do item anterior. Em nível federal, os *eixos de desenvolvimento* foram introduzidos no planejamento regional no Brasil durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), por meio do plano plurianual (PPA) 1996–1999. Anteriormente, os projetos de planejamento no Brasil vigentes nos anos 1970 empregavam fartamente a noção de *corredores de transporte* (GALVÃO; BRANDÃO, 2003). No início dos anos 1980, houve também alguns projetos de implantação de *corredores de exportação* (ABLAS, 2003). Todavia, a influência mais direta sobre o planejamento em eixos que viria a tomar forma no PPA foi de Eliezer Batista da Silva, que havia estabelecido um planejamento logístico de sucesso à frente da Companhia Vale do Rio Doce. O PPA 1996–1999 introduziu, primeiramente, a ideia de *eixos de integração nacional e continental*, concebidos como grupamentos de projetos de infraestrutura necessários para a atração de investimentos e a integração regional (EGLER, 2001), definidos, segundo Feres (2001, p. 57), “a partir das potencialidades regionais, da dinâmica espacial do desenvolvimento do País e dos requisitos para sua inserção na economia mundial”.

Galvão e Brandão (2003, p. 187) apontam três eventos “indissociáveis do apelo político e técnico que teve a estratégia”. O primeiro foi a eleição de um novo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, depois do período conturbado que marcou a gestão de Fernando Collor, o que suscitou uma atmosfera de boas expectativas. O segundo evento foi a manutenção da estabilidade monetária conseguida por meio do Plano Real em 1994, condição indispensável para a retomada do planejamento, já que tais projetos sempre dependem de alguma normalidade e previsibilidade para os cálculos econômicos e orçamentários. O terceiro evento, por sua vez, foi a retomada de investimentos diretos de capital estrangeiro no Brasil — interrompidos durante a grande crise experimentada — num contexto de globalização e financeirização da economia mundial, ainda vigente.

Na esfera do planejamento estatal, tal combinação de fatores foi tomada com

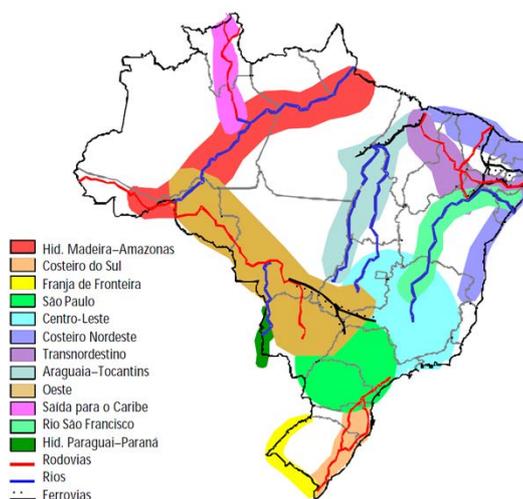


Figura 1. Mapa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento constantes no Programa Brasil em Ação, revisão do plano plurianual 1996–1999 do governo federal brasileiro (fonte: Gartenkraut, 2002, p. 38, modificado).

bastante ânimo, já que “as políticas regionais tradicionais e seus instrumentos definham a olhos vistos nas duas [...] décadas [precedentes], tal como ocorreu com vastos campos das políticas ativas de Estado no Brasil no mesmo período” (GALVÃO; BRANDÃO, 2003, p. 189). As mudanças de fato ocorreram, mas menos em relação ao governo imediatamente anterior, e mais em relação àqueles mais distantes, denominados desenvolvimentistas. Foi com esse paradigma de planejamento que se estava rompendo.

O PPA 1996–1999 foi revisto menos de um ano após ter entrado em vigor e relançado sob o novo nome de Programa Brasil em Ação, que acabou remodelando a proposta inicial de alocação prioritária de investimentos em cinco eixos de integração nacional e dois eixos de integração continental. A nova divisão passou a contar com doze eixos, todos denominados *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* (ENIDs) (Figura 1), cujos fundamentos se aproximavam ainda mais das concepções de planejamento de Batista da Silva, expostas em um relatório publicado em 1997. Nele, propõe-se uma forma de desenvolvimento baseada numa perspectiva geoeconômica e em princípios de “ecoeficiência”, que ocorreria pelo planejamento racional e integrado da infraestrutura, por meio da “*combinação e desenvolvimento simultâneo* de sistemas de energia, logística e comunicação” (p. 10, grifo do autor).

Cabe salientar que os impactos e resultados esperados com a consolidação da abordagem de eixos de desenvolvimento eram os seguintes: a) potencialização e consolidação das vocações produtivas dos setores econômicos das sub-regiões abrangidas; b) aumento da eficiência do sistema de comercialização (transporte, armazenagem, serviços de telecomunicação); c) superação das deficiências e pontos de estrangulamento existentes; d) promoção de emprego e renda e a melhoria da eficiência alocativa obtida pela articulação do planejamento aos diversos níveis; e, e) ampliação dos impactos dos investimentos públicos e privados na área de abrangência do macro-eixo. (FERES, 2001, p. 61)

É essencial perceber que por trás da influência de Batista da Silva sobre a proposta dos ENIDs do Programa Brasil em Ação estavam articulados interesses de grandes firmas e bancos nacionais e multinacionais — inclusive financiadoras do relatório mencionado — e orientações estatais fortemente privatistas. Dessa maneira, a enorme influência exercida pelo relatório de Batista da Silva (1997) na elaboração dos eixos e seleção das obras de infraestrutura prioritárias do Programa Brasil em Ação representou uma ingerência, ainda que indireta, do setor privado da economia no planejamento regional estatal no país. Se essa ingerência foi percebida pelo governo FHC é difícil de saber, mas, caso tenha sido, talvez não tenha causado tanto incômodo. De acordo com Galvão e Brandão (2003), apesar da mudança significativa em relação à política monetária adotada por Collor, a trajetória presidencial de FHC logo apontou para uma continuidade no que dizia respeito à orientação político-econômica neoliberal.

Galvão e Brandão (2003) afirmam que, na área do planejamento, a ausência de referenciais sólidos para uma conceituação normativa de eixo fez com que esse conceito fosse admitido de forma comedida. Para o grupo de técnicos e consultores encarregados de pensar a regionalização das propostas, a noção de eixos que então tinham parecia insuficiente para dar conta das múltiplas dimensões do planejamento regional. Essa relutância e, por trás dela, uma possível discordância dos técnicos quanto ao caráter central dado às infraestruturas que era exigido da nova proposta de planejamento territorial acabaram provocando uma adaptação do que poderia ser entendido como eixo, especialmente no Programa Brasil em Ação. Essa adaptação tornou o conceito

normativo de eixo adotado nesse planejamento um conceito ambíguo, ora “atrelado a uma via de transporte, ora como uma ‘região de planejamento’ amorfa, a partir da vaga definição das características socioeconômicas mais essenciais de uma dada fração do território” (p. 196). Tal ampliação de sentido não ocorreu sem problemas, pois criou-se uma conceituação híbrida entre o eixo como comumente é concebido, isto é, relacionado à existência de fluxos de transporte e a uma forma mais ou menos linear, e o conceito tradicional de região de planejamento.

Bacelar (2010) analisa os projetos prioritários de infraestrutura do PPA 1996–1999 e do Programa Brasil em Ação e tece algumas importantes considerações, que fornecem bases para críticas que faz em seguida. A primeira observação é que esses projetos revelam a prioridade da *integração competitiva* do Brasil com o mercado externo, especialmente o sul-americano, em detrimento de priorizar uma *integração interna*. A segunda consideração é que os projetos principais se concentram nos chamados “focos dinâmicos” de produção agropecuária, agroindustrial e industrial do país, secundarizando as áreas menos dinâmicas. De acordo com ela, a orientação geral é de aumentar a competitividade de espaços já competitivos. A última observação que faz relaciona-se à anterior, com a percepção de que os investimentos prioritários se concentram no Sul e no Sudeste, na fronteira agrícola a noroeste e em pontos já dinâmicos do Norte e do Nordeste, perpetuando a concentração de riqueza nessas áreas.

Bacelar (2010) então procede a críticas. Primeiramente, afirma que o papel ideal do Estado deveria ser equilibrar, por meio de sua atuação, a relativa ausência de investimentos privados em determinadas regiões. Porém, o que via era o Estado concentrando ações nos locais já privilegiados pelo setor privado, onde o dinamismo do mercado já é alto e onde os novos fatores de competitividade já se apresentam. Outra crítica foi às tendências de reconcentração espacial do crescimento que essas estratégias pareciam promover, após uma tímida fase de desconcentração nos anos 1970 e 1980. Isso poderia levar, segundo a autora, a uma *inserção seletiva* de determinados espaços do território brasileiro na economia mundial globalizada, deixando à margem do desenvolvimento enormes áreas consideradas pouco ou não competitivas e, adicionalmente, promovendo uma “guerra fiscal” danosa entre municípios e entre unidades federativas, cada vez mais à mercê das grandes empresas.

É preciso percebermos que, ao contrário da experiência sul-africana, que recorreu a eixos como instrumentos para tentar atingir uma desconcentração da população e das atividades econômicas, o planejamento brasileiro remou no sentido oposto. Dessa maneira, ele acabou favorecendo, acima de tudo, as empresas privadas com investimentos em infraestrutura nas áreas em que já estavam estabelecidas, maximizando seus lucros. É em referência a essa orientação privatista que passou a reinar nos planejamentos baseados em eixos pelo mundo que anunciamos que o caso brasileiro foi emblemático.

Apesar das pertinentes críticas, o planejamento baseado nos ENIDs teve um relativo sucesso político. Procurando, então, aprofundar a proposta e tornar mais claras as necessidades infraestruturais para alavancar o crescimento econômico no território nacional, o governo federal lançou, em 1997, um edital para a realização de estudos que pudessem identificar oportunidades de investimentos públicos e privados nas áreas dos ENIDs e construir as bases para o PPA 2000–2003, já na expectativa da reeleição presidencial. Os vencedores da licitação foram um consórcio de empresas privadas que se denominou Consórcio Brasileira, cuja contratação se inscreveu num contexto elucidado por Manzoni

Neto (2013) de crescente terceirização do planejamento territorial federal, inculcando na esfera do planejamento público ideologias empresarialistas, como a busca por competitividade e por “desenvolvimento sustentável”, muitas vezes desconsiderando problemas singulares dos territórios que deveriam perpassar um planejamento efetivamente preocupado com o interesse público.

Deparando-se com o confuso e impreciso conceito de eixo adotado no Programa Brasil em Ação, a primeira necessidade percebida pelo Consórcio Brasiliana foi redefinir este conceito, ampliando seu significado (ainda mais!) para adequá-lo aos objetivos do planejamento. Ainda que ambos vissem na infraestrutura de transportes um elemento importante para a definição e a delimitação de cada eixo, enquanto o Brasil em Ação considerava os eixos como unidades espaciais delineadas em referência a *uma via de transporte de longa distância*, o Consórcio Brasiliana as remetia a *uma rede multimodal de transporte de carga*. Como consequência, podemos intuir que estes eixos viriam a perder sua característica tradicional de forma espacial alongada para assumir uma feição zonal mais típica. Além disso, se essa infraestrutura, no Programa Brasil em Ação, era de longe a principal indicadora da delimitação de um possível eixo, no pensamento do Consórcio Brasiliana ela dividia peso com outro critério: o da potencial estruturação produtiva interna. De todo modo, as duas compreensões estavam expressamente preocupadas em promover a integração competitiva das atividades econômicas de cada eixo aos mercados externos a ele, seja em outras partes do território nacional, seja o mercado internacional.

A maneira como os ENIDs foram enxergados e propostos pelo Consórcio Brasiliana se distanciou muito das concepções usuais de eixo. Além disso, a ambiguidade do conceito, ora relacionado diretamente aos espaços transformados pelos projetos de infraestrutura, ora entendido como a região de planejamento como um todo, contribuiu ainda mais para confundir seus sentidos. Por fim, isso gerou uma discrepância entre o tratamento dado pelo planejamento ao núcleo infraestrutural de cada eixo — espaços onde se concentrava a maior parte das propostas de intervenção constantes no portfólio de investimentos resultante — e o tratamento a sua região complementar ou área de influência — a qual, segundo Galvão e Brandão (2003) era genericamente caracterizada e praticamente ausente da carteira de projetos, conotando ter menor importância.

A concepção maior que está *subjacente* na proposta é a de propor formas mais eficientes — em termos de logística e de “*corredores de exportação*” — para se acessar os “bolsões de riqueza” do território nacional, conectando os pontos dinâmicos (asseverando que “o espaço assume aqui um papel essencial como elemento catalisador da integração dos investimentos”), o que poderia, do nosso ponto de vista, *potencializar as heterogeneidades estruturais entre e dentro das regiões brasileiras*. (GALVÃO; BRANDÃO, 2003, p. 200, grifos nossos)

Em escala continental, houve um exemplo de planejamento baseado em eixos que deve muito à experiência brasileira. Trata-se do planejamento de *Eixos de Integração e Desenvolvimento* (EIDs) elaborado pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), programa conjunto de governantes dos países da América do Sul desenvolvido com maior ênfase nos anos 2000 e acompanhado de perto por representantes do setor econômico-financeiro. As concepções da IIRSA em torno do planejamento por eixos se alinharam com aquilo que se apresentava no Brasil, especialmente na ênfase sobre o desenvolvimento da infraestrutura econômica de transporte, energia e telecomunicações. Em relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que serviu à IIRSA, encontra-se uma concepção interessante sobre o

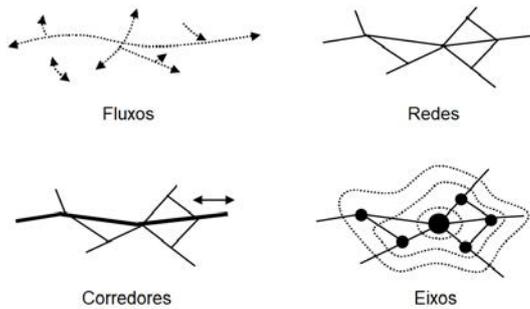


Figura 2. Modelos de fluxos, redes, corredores e eixos segundo o BID (fonte: BID, 2000, p. 14, traduzido e adaptado).

conceito de eixo e outros, conforme seria adotado nos planejamentos. Além da citação abaixo, o diagrama da figura 2 ilustra os modelos associados a cada conceito.

A interação espacial dá lugar a *fluxos*, que em geral não circulam de forma livre no espaço, mas o fazem através das *redes* de infraestrutura. Por isso, os fluxos que serão objeto de análise [do relatório] são os de bens, de pessoas, de informação, de energia elétrica e de gás e petróleo. Esses fluxos, ao circular pelas redes de infraestrutura, costumam consolidar seus movimentos em alguns trechos, conformando *corredores*. Em uma escala regional, na medida em que esses

corredores favorecem o desenvolvimento econômico e social das áreas por que passam, eles podem se converter em verdadeiros *eixos de integração e desenvolvimento*, constituindo uma ferramenta de primeira ordem para vertebrar a organização do território. (BID, 2000, p. 14, grifos nossos)

Na linha de pensamento externada pelo BID (2000) não seria só a criação ou modernização de infraestrutura que garantiria melhor circulação dos fluxos. Portanto, seria preciso elaborar e adotar leis e regras para a utilização dessas infraestruturas e formas adequadas de operacionalização dos serviços. Além disso, boa parte dos fluxos compartilharia redes de transporte (em sentido amplo) com distintas abrangências geográficas. Para que as obras de infraestrutura efetivamente pudessem gerar desenvolvimento regional, o Banco recomendava que quatro fatores concomitantes sejam observados:

- (i) que os serviços que sejam providos atendam demandas efetivas; (ii) que a provisão seja acompanhada de uma gestão adequada; (iii) que as novas obras sejam acompanhadas de outras políticas setoriais que consolidem sua demanda; e (iv) que a provisão de infraestrutura de diversos tipos permita aproveitar as sinergias que possam ser geradas entre elas. (BID, 2000, p. 16)

É interessante perceber que todas essas supostas inovações no planejamento regional propostas pelo BID (2000) apontam para um objetivo primordial: adequar o cenário econômico e infraestrutural de cada país às novas configurações espaciais das atividades do setor privado. De acordo com o relatório, as empresas multinacionais, que antes reproduziam a mesma estrutura interna em cada país onde se estabeleciam, passaram a se organizar cada vez mais “como uma rede na qual maximizam o valor agregado, concentrando suas funções em determinadas localizações” (p 16). Isso lhes permitiria aproveitar economias de escala, mas perante um aumento do volume de fluxos entre as distintas unidades das empresas, o que deveria ser suprido pelo investimento nas infraestruturas que dão suporte a essa circulação. Ademais, as empresas de menor porte também começaram a seguir uma tendência de se concentrarem em *clusters* de firmas interconectadas e simultaneamente concorrentes e cooperativas entre si, mas também mediante a presença de infraestruturas adequadas para isso.

O documento do BID (2000) não deixa dúvidas quanto ao novo papel que prega para o Estado, adicionando que quanto a isso existiria um crescente consenso. Ao setor público deveriam corresponder fundamentalmente as funções de regulação, de planejamento e de financiamento da infraestrutura e de seus serviços. Todavia, quanto ao planejamento, a necessidade de o Estado realizá-

lo seria principalmente nos setores e espaços em que as respostas do mercado têm sido obstaculizadas por razões diversas. Trata-se, portanto, de uma concepção claramente neoliberal acerca do papel do Estado, reduzido a uma espécie de criador — em espaços e setores em crise — ou garantidor — naqueles em bom funcionamento para o setor privado — das condições ótimas para a acumulação privada de capital. O BID propunha, em suma, um novo paradigma de planejamento infraestrutural, que contemplasse as “necessárias” mudanças do papel do Estado e a adaptação às novas organizações da atividade capitalista (quadro 1).

Apesar do núcleo fortemente neoliberal do paradigma proposto, alguns pontos indicam um afastamento deste núcleo. É o caso, por excelência, do último tópico constante no quadro 1. Segundo ele, o planejamento tradicional oferecia apenas decisões tomadas “de cima para baixo”, ao passo que o novo paradigma queria incluir a população nas deliberações. Todavia, a trajetória subsequente não revelou uma participação ativa das comunidades afetadas pelos projetos sugeridos.

Quadro 1. Diferenças entre o paradigma tradicional de planejamento infraestrutural e o paradigma proposto pelo BID (fonte: BID, 2000, p. 18, traduzido e adaptado).

Planejamento da infraestrutura	
Paradigma tradicional	Paradigma proposto
Planejamento normativo; gestão direta do Estado	Planejamento indicativo; regulação; gestão pública e privada
Baseado em demandas induzidas (<i>supply-driven</i>)	Baseado em demandas reais e potenciais sustentáveis (<i>demand-driven</i>)
Orientado ao setor público	Orientado ao setor público e ao setor privado
Projetos isolados	Sinergia entre projetos; <i>bundling</i>
Mitigar impactos ambientais	Oportunidades geradas pela preservação do meio ambiente
Desenvolvimento econômico	Desenvolvimento sustentável amplo
Decisões impostas à comunidade	Mecanismos de participação da comunidade na tomada de decisões

Não é raro ver, porém, inclusões de “preocupações” deste tipo em documentos públicos nitidamente guiados por preceitos neoliberais. Geralmente elas servem de verniz democrático para escamotear a verdadeira natureza antidemocrática desses projetos, guiada quase unicamente pelos interesses do mercado. O mesmo raciocínio pode ser aplicado em relação às medidas de proteção ambiental, que, quando não representam mera retórica, usualmente levam em conta potenciais de exploração capitalista de recursos naturais valorizados. Kanai (2016, p. 161) nos ajuda a esclarecer essa lógica intimamente atrelada ao neoliberalismo:

a neoliberalização não obedece a um padrão linear ou a uma solução única ao longo do tempo ou em qualquer espaço². Portanto, as trajetórias variegadas da neoliberalização, precisam ser entendidas como processos em aberto, moldados por condições preexistentes e paisagens herdadas — assim como a reinstrumentalização neoliberal de instituições e discursos desenvolvimentistas no Brasil [...]. A oposição política também teve um papel, pressionando cada vez mais para que outrora grandes defensores do neoliberalismo adotassem um novo discurso, um no qual o *ethos* subjacente disciplinado pelo mercado é obscurecido pela alegação de diversas outras lógicas e explicações³.

Seguindo passos muito parecidos com os do conceito de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento, desenvolvido no âmbito federal brasileiro, os Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA também tiveram tanto o seu significado quanto sua delimitação territorial ampliada no decorrer do tempo. De acordo com a atualização mais recente da carteira de projetos da IIRSA (COSIPLAN, 2017, p. 260), os *Eixos de Integração e Desenvolvimento* são definidos como

uma franja multinacional de território que inclui certa dotação de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e serviços logísticos. Articula-se pela infraestrutura de transporte, energia e comunicações que facilita o fluxo de bens e serviços, de pessoas e de informação tanto dentro de seu próprio território quanto de e para o resto do mundo.

Para Couto (2010), a lógica geoeconômica de delimitação dos EIDs empreendidas pela IIRSA é uma lógica de produção do espaço abstrato. O que subjaz esta concepção é a negligência da Iniciativa em considerar os contextos geográficos e históricos particulares, procedendo com demarcações de eixos que visam unicamente à transformação de um espaço rico em heterogeneidades em um espaço homogêneo aos olhos do capital, em que os projetos propostos servem ao pretexto da acumulação do capital e não, como a retórica da IIRSA insiste, à integração e ao desenvolvimento (considerando essas palavras em seu sentido amplo).

Especificamente com relação ao conceito de eixo, acreditamos que as definições que ao longo do tempo foram produzidas pelo planejamento regional do governo federal brasileiro — terceirizado ou não — e, em seguida, pela IIRSA talvez sejam os exemplos máximos de um alargamento conceitual completamente descomprometido com a história e os sentidos usuais do conceito. Esse alargamento foi tamanho que o conceito se tornou disforme, prejudicando seu emprego subsequentemente, nas mais distintas áreas do saber e da prática, em virtude da confusão semântica criada.

Além de Couto (2010), Kanai (2016, p. 161) também faz precisas críticas à IIRSA, classificando sua atuação como uma forma de *design* territorial neoliberal, as quais valem reproduzir integralmente abaixo:

O *design* territorial neoliberal incorporado nos corredores favorecidos pela IIRSA demonstra que o crescimento urbano massivo e suas extensões regionais de longo alcance de infraestrutura, fluxos econômicos e mobilidades sociais em rede não devem ser simplificados como processos materiais guiados puramente por economias de aglomeração. Eles são, de fato, processos mediados pelo Estado e orientados por lógicas disciplinadas pelo mercado codificadas em políticas neoliberais

Design territorial é um conceito similar a planejamento espacial, mas aquele põe uma ênfase maior e mais explícita nas estruturas do Estado e nas relações de poder que possibilitam que este ocorra. O *design* territorial neoliberal foca na criação de espaços macrorregionais que deem suporte a sociedades disciplinadas pelo mercado — o que pode abarcar uma vasta gama de áreas naturais regiões, cidades, escalas regulatórias e múltiplas outras formações espaciais (re)modeladas para priorizar o acesso aos mercados globais acima de quaisquer outras considerações do planejamento espacial. Por conseguinte, o *design* territorial neoliberal exacerba o desenvolvimento geográfico desigual, condenando os territórios menos competitivos nos mercados globais a um atraso ainda maior.

4. Reconhecendo um paradigma do planejamento territorial baseado em eixos ou corredores

Muitos outros programas que poderiam ser enquadrados como *designs* territoriais neoliberais têm se multiplicado pelo mundo, conduzindo a planejamentos baseados em eixos ou em corredores. Esses planos se difundem com o objetivo único ou principal de viabilizar maior competitividade no mercado mundial a atividades produtivas até então dirigidas a um mercado mais regional, ou atividades com poucas condições de concorrência mais feroz, caso já se direcionassem ao comércio exterior. Todas essas estratégias têm seguido mais ou menos os mesmos preceitos, embora com algumas diferenças específicas para se adaptarem a contextos locais, ainda que sem sacrificar os objetivos fundamentais da racionalidade neoliberal. Mencionaremos rapidamente alguns desses projetos e as conceituações de eixo ou corredor a que se filiam, sem mergulharmos nas suas implicações históricas singulares.

Debrie e Comtois (2010) se dedicam a um estudo comparativo da instrumentalização do conceito de corredor na Europa e na América do Norte, com atenção aos discursos institucionais. O caso relativo ao primeiro continente é o dos chamados *corredores pan-europeus* (ou *eurocorredores*), que compõem a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), um programa da União Europeia (UE) para o desenvolvimento de estruturas de transporte entre os países-membros. Na América do Norte, por sua vez, estudam as iniciativas de planejamento baseadas em *gateways* e corredores no Canadá, cujas iniciativas são, segundo os autores, reveladoras de um movimento em direção a ações políticas menos centralizadas pelo Estado e a um planejamento de transportes multimodal.

A conclusão a que Debrie e Comtois (2010) chegam é que, apesar de diferenças contextuais marcantes entre os cenários europeu e canadense e de diferenças mais específicas entre o nível de detalhamento dos projetos, há duas semelhanças notáveis. Essas semelhanças, eles completam, são também verificadas na revisão de literatura que fazem a respeito da instrumentalização do conceito de corredor de transporte pelos agentes de planejamento. Vejamos tais similitudes, as quais, acrescentamos, ocorrem também com relação aos casos dos ENIDs brasileiros e dos EIDs da IIRSA.

A primeira [semelhança] remete à retórica da argumentação política. É significativo constatar nesses contextos variados um discurso geral em todo o caso idêntico. A leitura precisa dos documentos oficiais [...] demonstra uma argumentação comum construída sobre um binômio “*intermodalidade/durabilidade*” (o desenvolvimento durável) associado a um binômio “*rede integrada/competitividade*” (o desenvolvimento econômico). [...] Além dessa similaridade retórica, é também importante sinalizar um plano de fundo comum de uma segunda ordem, mais pragmática: a necessidade de *coprodução e de cofinanciamento das ações públicas e privadas* e a necessidade de um quadro que supere as clivagens anteriores nos contextos de *distribuição, de descentralização e de liberalização*. [...] [Por fim, os] exemplos atestam uma noção de corredor tornada *ferramenta da negociação e do planejamento* que envolvem múltiplos atores e escalas num contexto de modificação das escalas de ações públicas e privadas (descentralização/liberalização). (DEBRIE; COMTOIS, 2010, p. 139, grifos nossos)

Outros casos de planejamento baseado em corredores que são interessantes de trazer à baila são os promovidos pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) na Ásia de Sudeste. Segundo Fau (2019), desde a década de 1990, as diretrizes de planejamento promovidas pelo ADB na região “passaram de uma lógica sub-regional delimitada por *triângulos de crescimento* para uma lógica extensiva de fluxos organizados pelos *corredores de desenvolvimento*” (p. 2, grifos nossos).

Todavia, essa transição não marcou uma ruptura entre as duas estratégias planificadoras, mas uma continuidade, duplicando ambos os modelos de desenvolvimento percebidos como eficazes pelo banco.

A noção de triângulos ou, ocasionalmente, polígonos de crescimento nasceu de uma experiência de cooperação transfronteiriça estabelecida em 1989 entre Singapura e regiões da Malásia e da Indonésia. O sucesso alcançado pela empreitada em termos de incremento de competitividade no mercado e atração de investimentos internacionais levou o ADB a procurar replicar o modelo em outras áreas do Sudeste Asiático, como na Península Indochinesa. Para isso, o banco concentrou investimentos na construção de infraestrutura rodoviária, coordenando e sustentando a criação, até 2002, de cinco corredores econômicos.

Assim como o modelo do triângulo de crescimento, o modelo dos *corredores econômicos* também foi replicado pelo ADB a partir de meados da década de 2000, mas na porção insular do Sudeste Asiático. Todavia, Fau (2019) critica que nenhuma distinção é feita pelo banco entre corredores terrestres e corredores marítimos, obedecendo inclusive aos mesmos critérios de avaliação de desempenho. Porém, deslocar-se pelo mar oferece muito menos constrangimentos físicos do que por terra. Por conseguinte, os resultados do ADB, segundo a autora, sempre apontam para um desempenho pior dos chamados corredores marítimos em comparação com os corredores terrestres, o que leva o banco a desconsiderar a importância econômica, inclusive transnacional, de diversas localidades da porção insular do Sudeste Asiático.

Além desse ponto problemático, Fau (2019) afirma que a articulação entre os corredores marítimos e terrestres nunca foi sequer posta em pauta pelo ADB. A autora inclusive salienta que alguns projetos do próprio banco concorrem entre si pelos mesmos fluxos de mercadorias, cujos transportadores devem optar entre o deslocamento pelo mar ou por terra. Essa crítica é muito parecida com uma que Galvão e Brandão (2003) fazem a respeito dos projetos infraestruturais dos ENIDs, que também competiam pelas mesmas fatias da demanda por transporte.

Isso nos leva a questionar, assim como Fau (2019, p. 5), a visão de conjunto desses planejamentos territoriais axiais, tanto em relação à efetiva integração regional que desejam promover — já que constantemente provocam, ao contrário, competição inter-regional — quanto em termos de valorização eficaz da multimodalidade — já que os projetos não costumam ser complementares uns aos outros. Considerando que a maioria dessas planificações de eixos ou corredores seja atualmente projetada por instituições financeiras, podemos encontrar aí a causa dessa ausência de visão mais ampla, afinal quanto mais projetos forem executados, maiores podem ser os rendimentos em juros dessas empresas.

A análise dos programas e das relações operacionais do ADB, fortemente influenciado pelos economistas e pelos especialistas em logística, põe em evidência três grandes estratégias: associar as zonas marginais a um polo econômico; identificar os elos logísticos fracos dos corredores; e impor um discurso tecnicista, aquele da “conectividade”, a fim de minimizar ou mesmo de fazer passarem despercebidos os jogos de poder ligados ao controle dos corredores. (FAU, 2019, p. 5)

A primeira estratégia se relaciona aos princípios de integração regional e econômica de regiões relativamente isoladas das trocas mais diretas com o

mercado global. Para Fau (2019), trata-se de considerar os corredores como ferramentas para promover essa integração. Além disso, ela afirma que outra ideia subjacente a esta estratégia é viabilizar a segmentação de determinados processos de produção regionalmente, segundo suas consideradas vantagens comparativas. A segunda estratégia está mais relacionada à questão da infraestrutura e da fluidez. Conforme explica a autora, ela mira eliminar os gargalos que se interpõem nas cadeias logísticas e que retardam ou interrompem os fluxos, temporária ou permanentemente. Esses obstáculos podem ser técnicos ou ainda institucionais, quando se referem, por exemplo, a bloqueios ou controles de fronteira, a regras de transporte específicas em determinadas áreas etc. A terceira estratégia é exemplificada pela substituição pela ADB do termo “eixos de transporte” que vinha utilizando por “corredores econômicos”, para desviar o foco das grandes obras viárias que à época estavam sofrendo duras críticas por causarem devastação ambiental e desigualdades espaciais e socioeconômicas. Criticava-se igualmente a o fato de os eixos promoverem, na verdade, o desenvolvimento dos polos urbanos situados em suas extremidades em detrimento dos espaços intermediários, especialmente aqueles de característica rural. Isto parece ser uma tônica desses projetos. Becker (1999), por exemplo, afirma o mesmo com relação aos ENIDs.

No caso dos corredores econômicos do Sudeste Asiático, a ideia de conectividade tomou o papel de objetivo técnico pretensamente neutro da promoção desta estratégia de planificação. Essa concepção “parte unicamente do postulado que existe uma ligação evidente entre a construção das infraestruturas, o desencravamento dos territórios e sua colocação em rede e o desenvolvimento econômico” (FAU, 2019, p. 8). Essas mesmas construções retóricas podem ser verificadas nos planejamentos regionais em diversas escalas mundo afora. Tavares (2016) traz o exemplo do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM), desenvolvido ao longo da década de 2010 e que também possuía uma carteira de projetos infraestruturais aberta a investidores e empreiteiros interessados. O desenvolvimento desses projetos visava a alcançar três objetivos primordiais (TAVARES, 2016), os quais lembram as estratégias do ADB e, não coincidentemente, o jargão de todos os projetos similares: conectividade territorial e competitividade econômica; coesão territorial e urbanização inclusiva; e governança metropolitana.

Referindo-se aos ENIDs, aos EIDs da IIRSA e aos vetores territoriais do PAM, Tavares (2016) afirma que eles têm em comum o fato de serem promovidos no contexto atual — principalmente desde os anos 1990 — de reestruturação regional do mercado mundial. Seu raciocínio, porém, pode sem dúvidas ser estendido para praticamente todos os planejamentos territoriais recentes fundados sobre esse instrumental de eixos ou corredores privilegiando a ordenação e o bom desenrolar dos fluxos. O autor então faz uma lista precisa de outros aspectos que tais propostas possuem em comum, a qual podemos também generalizar. Citemo-la:

- a) constituem uma boa parcela do planejamento regional pelo predomínio da infraestrutura econômica (comunicações, energia e, principalmente, logística ou transportes nos seus vários modais);
- b) partem de um fluxo existente (material, como pessoas ou produtos; ou imaterial, como distribuição de energia ou sistema de comunicações) e partir dele delimita uma região sob sua influência;
- c) as regiões delimitadas pela influência dos eixos resultam em: manchas ora contínuas, ora descontínuas; podendo estar sobrepostas ou não; não se limitando às fronteiras municipais, estaduais ou nacionais, portanto rompendo a

- ideia clássica de regionalização como prática do agrupamento de áreas confinadas e reunidas por algum tipo exclusivo de similaridade;
- d) promovem a integração territorial reproduzindo no espaço as soluções para as necessidades econômicas de conectividade produtiva e aumento de competitividade;
- e) morfologicamente, contrariam o modelo macrocefálico típico da cadeia produtiva fordista monocêntrica, ao compor múltiplas relações hierárquicas e corresponder aos novos padrões produtivos;
- f) são formuladas a partir da nova matriz econômica neoliberal, com importante parcela de investimento privado;
- g) estão inseridas em programas mais abrangentes (de âmbito político ou técnico), nos quais apresentam notória relevância estrutural;
- h) incorporam, no discurso, questões sociais e ambientais, embora o foco permaneça na produtividade;
- i) retomam o debate regional pelo viés interescalar (nos âmbitos continental, nacional e estadual), excluindo, contudo, o debate no âmbito local, sobre o qual os reflexos negativos dessas implantações são mais impiedosos e no qual emergem com mais força os temas sociais e ambientais;
- j) dividem o mesmo vocabulário (são comuns os termos: plano de ação [PAM] ou plano de ação estratégica [lirsa]; carta de projetos [lirsa] ou carteira de projetos [PAM]; portfólio de investimentos [Consórcio Brasiliana]) que, para além da similaridade de termos explicita uma afinidade programática de intervenções de grande porte na qualificação do território para modernizá-lo como novo ambiente de investimentos do capital privado. (TAVARES, 2016, p. 686-687)⁴

Podemos adicionar outros pontos a essa lista. Um primeiro complementa o item “f”. Boa parte do investimento privado tem sido, em muitos casos, financiados por instituições financeiras multilaterais, especialmente bancos de fomento. Todavia, o papel do setor privado nos planejamentos baseados em eixos de forma alguma se resume ao papel de aportar capital para a realização das obras e outras transformações programadas. Na verdade, esse setor assume, cada vez mais amplamente, a própria atividade de planejamento territorial dos eixos e dos investimentos julgados necessários, o que se traduz numa forma de desestatização da atividade planificadora, colocando os interesses do capital acima dos interesses da sociedade em geral.

Nesse sentido, diversos estudos a respeito das vantagens econômicas trazidas por esse tipo de planejamento têm sido patrocinados e lançados por instituições financeiras, incluindo o Banco Mundial, que o fazem na expectativa de acumulação futura, a partir de quando os projetos começarem a ser tocados, e por consórcios empresariais e firmas de consultoria. Todas essas publicações têm funcionado como cartilhas para a implantação e o manejo de planejamentos similares ao redor do globo. Fazem-se as adaptações necessárias a cada contexto geográfico, político e socioeconômico, o que é de se esperar numa concepção de neoliberalização variegada — como explicam Brenner, Peck e Theodore (2010) —, mas o cerne dos projetos continua o mesmo, permitindo-nos identificar tantas semelhanças, o que por certo nos permite enxergar um paradigma de planejamento.

5. Considerações finais

Debie e Comtois (2010, p. 132) afirmam que, para além de ser um instrumento de planejamento, os eixos e corredores também têm servido como ferramentas para a instituição, formal ou informal, de uma governança público-privada sobre extensas partes do território. Isso tem acontecido na esteira das políticas de desregulamentação, desestatização e descentralização exigidas pelos organismos multilaterais, via de regra como contrapartida — há quem diria como “chantagem” — para a realização de investimentos. Interpretamos este

movimento segundo uma visão crítica a respeito da governança, visão esta esclarecida por Ferrão (2013, p. 259):

[...] neste caso, a emergência e multiplicação de formas de governança são associadas ao recuo e crescente desresponsabilização do Estado, através da progressiva transferência de atribuições e poder para atores econômicos, muitas vezes de natureza global; segundo esta visão, esta transferência deve ser interpretada à luz do contexto mais geral de afirmação política, econômica e social do paradigma neoliberal.

Nesta perspectiva, o Estado entra nesses planejamentos fundamentalmente como garantidor das condições ótimas para o investimento privado, ou seja, como agente garantidor da lucratividade ou rentabilidade dos empreendimentos particulares. Porém, caso essa lucratividade não possa ser assegurada, o Estado assume novo papel: o de fiador dos planos fracassados, sendo geralmente amplamente responsabilizado por este mesmo fracasso.

Em razão dessas questões levantadas, concordamos plenamente com Tavares (2016) quando conclui que o planejamento fundado sobre os eixos e os corredores se tornou paradigmático hoje, substituindo em grande medida outros paradigmas de planejamento territorial anteriormente dominantes, como o paradigma dos polos de crescimento da escola francesa, que teve grande peso no Brasil. Esse paradigma axial se desenvolve sob um duplo imperativo, complementar um ao outro. O primeiro é o *imperativo da neoliberalização*, que por trajetórias diversas procura impor a disciplina do mercado e da competitividade como regulação da sociedade como um todo e em todo lugar (BRENNER; PECK; THEODORE, 2010). O segundo é o *imperativo da fluidez*, que busca, seletivamente no espaço, acelerar a circulação de tudo aquilo que o capital converte em mercadoria, a fim de garantir a livre-concorrência e, acima de tudo, a consolidação de um mercado global dominante (SANTOS, 2014, p. 274-277).

Portanto, podemos afirmar que sob o paradigma axial do planejamento territorial o conceito de eixo e o conceito de corredor cumprem essencialmente a função instrumental de viabilizar os interesses mercadológicos. O eixo então se conforma como um espaço a ser alvo das intervenções planejadoras, em que se concentram ou concentrarão modernas infraestruturas econômicas lineares, especialmente àquelas de transporte, de telecomunicações e de energia, as quais garantirão a fluidez das mercadorias, das informações, dos serviços em geral e das pessoas. Todavia, os fluxos a se desenrolarem nos eixos são seletos: priorizam-se aqueles que servem à circulação do valor.

Se o eixo assume ou não uma forma alongada, seguindo a linearidade de suas infraestruturas principais, é uma questão que varia conforme os quadros político-institucionais particulares. Esses quadros podem ou não exigir das experiências de planejamento um mínimo de atenção sobre as áreas mais distantes do foco dos projetos prioritários. De qualquer modo, mesmo nas conceituações em que abarcam grandes extensões territoriais, distanciando-se de qualquer semelhança com a linearidade, o planejamento ainda assim conserva, no âmago dessas áreas, os verdadeiros espaços prioritários para os investimentos infraestruturais, como uma forma de eixos “por excelência” dentro do eixo “deformado”.

Acreditamos, portanto, ter conseguido apreender a instrumentalização do conceito de eixo pelo planejamento territorial, bem como sua conformação enquanto um conceito normativo e as características principais dos projetos

planificadores baseados em eixos ao longo deste capítulo. Assim, atingimos o objetivo a que nos propusemos aqui, com a certeza de que ainda há muito o que se discutir em outros trabalhos acerca da história do conceito de eixo ou corredor e suas dimensões para além da normativa.

6. Referências

ABLAS, Luiz. O “Estudo dos Eixos” como instrumento de planejamento regional. *In*: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antonio Carlos F. (org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora Unesp, 2003. p. 171-186.

ALIX, Yann (dir.). **Les corridors de transport**. Avec la collaboration scientifique de Gustaaf de Monie. Cormelles-le-Royal: Éditions EMS, 2012.

BACELAR, Tânia. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva?. *In*: CASTRO, Iná E. de; MIRANDA, Mariana; EGLER, Claudio Antonio G. **Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois**. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 73-91.

BARTHOLOMEU, Matheus C. **O conceito de eixo enquanto espacialidade social: compreendendo seus sentidos e sua historicidade**. 2021. Tese (Doutorado em Geografia) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.52777>. Acesso em: 4 fev. 2023.

BATISTA DA SILVA, Eliezer. Infra-estrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.

BECKER, Bertha K. Os Eixos de Integração e Desenvolvimento e a Amazônia. **Território**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 6, p. 29-42, jan./jun; 1999. Disponível em: http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06_4_becker.pdf. Acesso em 25 jun. 2017.

BID — Banco Interamericano de Desarrollo. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. [S. l.], dic. 2000. Disponível em: <http://iirsa.org/Event/Detail?Id=145>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global Networks**, [s. l.], vol. 10, n. 2, p. 182-222, Apr. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x>. Acesso em: 1 mar. 2021.

CARO VARGAS, Soraya (ed.). **Economic corridors in Asia: paradigm of integration?: a reflection for Latin America**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020a. Disponível em: https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/2784/6/MLC-spa-2020-Economic_corridors_in_Asia_paradigm_of_integration. Acesso em: 15 fev. 2021.

COMTOIS, Claude. Définition et périmètre des grands corridors de transport fluvio-maritime. *In*: ALIX, Yann (dir.). **Les corridors de transport**. Avec la collaboration scientifique de Gustaaf de Monie. Cormelles-le-Royal: Éditions EMS, 2012. p. 63-86.

COSIPLAN — Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Foro Técnico IIRSA. Comité de Coordinación Técnica. **Cartera de Proyectos 2017**. [S. l.], 2017. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4621>. Acesso em: 27 fev. 2021.

COUTO, Alessandro B. **O desenvolvimento geográfico desigual e a iniciativa de integração de infraestrutura da América do Sul (IIRSA) 2000–2010**. 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.18112>. Acesso em: 27 fev. 2021.

DEBRIE, Jean; COMTOIS, Claude. Une relecture du concept de corridors de transport: illustration comparée Europe/Amérique du Nord. **Les Cahiers Scientifique du Transport**, [s. l.], n. 58, p. 127-144, 2010. Disponível em: https://afitl.msh-lse.fr/tl_files/documents/CST/N58/Debrie58.pdf. Acesso em: 20 fev. 2021.

DREWES, Johannes Ernst; VAN ASWEGEN, Mariske. National planning in South Africa: a critical review. **WIT Transactions on Ecology and the Environment**, [s. l.], vol. 173, p. 193-204, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.2495/SDP130161>. Acesso em: 22 fev. 2021.

ECHOGÉO. Aubervilliers: PRODIG, 2007- . n. 49, juil./sept. 2019. ISSN 1963-1197. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/echogeo.17794>. Acesso em: 20 fev. 2021.

EGLER, Claudio Antonio G. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais. *In*: EGLER, Claudio Antonio G. **Publicações**. [S. l.], 2001. Disponível em: <http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/publica.htm>. Acesso em: 18 ago. 2007.

FAIR, Thomas J. D. The National Physical Development Plan (NPDP): a summary and a review. **South African Geographical Journal**, [s. l.], vol. 57, n. 2, p. 126-134, 1975. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03736245.1974.10559556>. Acesso em: 22 fev. 2021.

FAU, Nathalie. Comment étudier les corridors de développement ? : l'exemple de l'Asie du Sud Est. **EchoGéo**, Aubervilliers, n. 49, p. 1-20, juil./sept. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/echogeo.18066>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FERES, Flávia Lúcia C. **Planejamento governamental e política regional: o Brasil frente ao novo paradigma**. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/5291>. Acesso em: 23 fev. 2021.

FERRÃO, João. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. *In*: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MARAFON, Glaucio José; SILVA, Augusto César P. da (org.). **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 255-281.

GALVÃO, Antonio Carlos F.; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. *In*: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antonio Carlos F. (org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora Unesp, 2003. p. 187-205.

GARTENKRAUT, Michal. **Fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul: Brasil: uma análise do Plano Plurianual — PPA 2000/2003**. Relatório técnico. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=5436:fortalecimento-da-f

uncao-avaliacao-nos-paises-da-america-do-sul-brasil-uma-analise-do-plano-plurianual-ppa&catid=298:2002&directory=1. Acesso em: 24 fev. 2021.

GEYER, Hermanus S. The development axis as a development instrument in the Southern African development area. **Development Southern Africa**, [s. l.], vol. 4, n. 2, p. 271-300, May 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03768358708439316>. Acesso em: 22 fev. 2021.

GONZÁLEZ, Sara. La geografía escalar del capitalismo actual. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, vol. 9, n. 189, 15 mayo 2005. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-189.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014b.

KANAI, Juan Miguel. The pervasiveness of neoliberal territorial design: cross-border infrastructure planning in South America since the introduction of IIRSA. **Geoforum**, vol. 69, p. 160-170, Feb. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.10.002>. Acesso em: 27 fev. 2021.

KOSELLECK, Reinhart. Introduction and prefaces to the *Geschichtliche Grundbegriffe*. **Contributions to the History of Concepts**, vol. 6, n. 1, p. 1-37, Summer 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.3167/choc.2011.060102>. Acesso em: 7 fev. 2021.

KOSELLECK, Reinhart. **Historias de conceptos: estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social**. Traducción de Luis Fernández Torres. Madrid: Editorial Trotta, 2012. (Colección Estructuras y Procesos. Serie Ciencias Sociales).

MANERO MIGUEL, Fernando. Planificación regional, planeamiento regional. In: LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (dir.); FERNANDES, José Alberto R.; SPOSITO, Eliseu S.; TRINCA FIGHERA, Delfina (coord.). **Diccionario de Geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio**. León: Universidad de León, 2015a. p. 480-481.

MANZONI NETO, Alcides. Abordagem territorial no planejamento público federal no Brasil a partir dos anos 1990: uma análise da atuação de empresas de consultoria. **GeoUSP: Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 106-118, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2013.74938>. Acesso em: 24 fev. 2021.

MELLO, Neli Aparecida de. O eixo Araguaia-Tocantins: uma nova possibilidade de ordenamento territorial? In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antonio Carlos F. (org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003. p. 635-648.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed., 8. reimpr. São Paulo: Edusp, 2014. (Coleção Milton Santos, 1).

SANTOSO, Eko Budi; PURBOYO, Heru; SAWITRI, Dewi. An overview of development axes theory and the chance in making of transport node as settlement. In: ARTE-POLIS INTERNATIONAL CONFERENCE, 4., 2012, Bandung. **Proceedings** [...]. Bandung: Institut Teknologi Bandung, 2012. p. 741-750. Disponível em: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.10942.08002>. Acesso em: 27 set. 2020.

SMITH, Neil. Geography, difference and the politics of scale. *In*: DOHERTY, Joe; GRAHAM, Elspeth; MALEK, Mo (ed.). **Postmodernism and the social sciences**. [S. l.]: Palgrave Macmillan, 1992. p. 57-79.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional?: os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na IIRSA e na Macrometrópole Paulista. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 671-695, set./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3703>. Acesso em 12 nov. 2019.

¹ Na lexicografia, a onomasiologia parte de determinado significado e considera todos os significantes, isto é, todas as palavras utilizadas para designá-lo. Opostamente, a semasiologia parte de determinado termo e leva em consideração todos os seus significados.

² Em citação a Brenner *et al.* (2010), Springer (2010) e Tickell e Peck (2002).

³ Em citação a Sheppard e Leitner (2010), Keil (2009) e Leitner *et al.* (2007).

⁴ As interpolações sinalizadas entre colchetes não são nossas; elas constam na edição da obra citada.