

Planejamento transregional e sua geografia de relações internacionais: Uma discussão sobre os projetos de integração infra-estrutural na América Latina

Elói Martins Senhoras¹ - Fabiano Moreira² - Claudete de Castro Silva Vitte²
Universidade Federal de Roraima (UFRR)¹ - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)²
 eloi@dri.ufr.br - fabianomoreira@yahoo.com.br - clavitte@ige.unicamp.br

Resumo

O presente *paper* faz um estudo sistemático sobre a política espacial conhecida como regionalismo transnacional a partir de marcos teóricos e históricos na escala internacional até a conformação de estratégias oficiais de desenvolvimento de redes infra-estruturais transregionais na América Latina.

Inserido nos debates de regionalização transnacional do espaço latino-americano, o artigo apresenta-se para estudar a concepção do novo planejamento territorial a fim de desvelar qual a sua relação com o processo de modernização presente na Iniciativa de Integração de Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) e no Plano Puebla-Panamá (PPP).

A partir do estudo do discurso presente em documentos oficiais e através do acompanhamento dos debates críticos ao planejamento da IIRSA e do PPP o artigo traz um entendimento objetivo sobre a integração física que avança na América do Sul e entre o México e a América Central através de vários *eixos de integração e desenvolvimento* que recortam o território latino-americano.

Com essa discussão o artigo pretende contribuir, por um lado, para uma melhor compreensão do *conteúdo geoestratégico* da infra-estrutura na América Latina e da *noção de planejamento territorial* existente nos eixos de integração física que visam organizar o espaço do continente por meio de obras de infra-estrutura em redes logísticas, energéticas e de telecomunicações, e por outro lado, para fornecer subsídios a uma leitura crítica a essa linguagem material reticular que introduz um campo operatório de poder no sistema territorial que não é estruturalmente horizontal.

Palavras Chaves: *América Latina, IIRSA, infra-estrutura, planejamento territorial, PPP.*

Introdução

Ao longo da história das civilizações mundiais a presença da planificação e do planejamento representou durante séculos um elemento estruturante da organização socioeconômica de diferentes povos por meio da coordenação e centralização dos meios de produção nas mãos do Estado.

O dirigismo e a intervenção estatal na vida econômica e social dos povos se manifestou presente desde os primordiais minissistemas-mundo das civilizações da Antiguidade até a contemporânea integração da economia-mundo da Civilização Ocidental (Gastaldi, 2005).

Após a era *mercantilista* - quando o auge do intervencionismo estatal moderno aconteceu em detrimento da supressão das corporações de ofício e da predominância dos monopólios estatais por meio de uma produção e circulação que se voltava para os interesses dos *Estados Absolutos* - o processo de integração da economia-mundo passou por pendulares movimentos entre o liberalismo econômico e a intervenção estatal.

A despeito do surgimento e da difusão da era do *liberalismo político e econômico* emanada da Revolução Francesa e da Revolução Industrial Inglesa, o planejamento estatal continuou latente por meio de doutrinas socialistas e neomercantilistas, tornando-se numa atividade racional que envolveu a articulação de ações políticas e ações técnicas para o ordenamento de variáveis que sistematizam a ingerência e a implementação de políticas públicas.

A complementaridade entre a ação política e a ação técnica institucionalizou-se no século XX por meio da construção de uma agenda de planejamento hierarquizado em que a primeira ação determinou as finalidades racionais do esforço técnico e este se vinculou funcionalmente aos meios para a consecução dos fins.

Esta noção de planejamento hierarquizada tem a sua origem marcada pela intervenção do Estado sobre o território nacional no início do século XX a partir da experiência socialista e sua disseminação instrumental capitalista por meio do Estado Keynesiano.

O planejamento originado após a Revolução Russa através dos planos quinquenais teve como meta principal instalar a substituição do sistema capitalista de mercado diante da intervenção de um Estado Socialista.

Com o *Crash de 1929*, os Estados Unidos e alguns outros países periféricos como o Brasil adotaram políticas de planejamento para saírem da crise, mas foi somente após a Segunda Guerra Mundial que o planejamento entrou na agenda estatal dos países capitalistas, por meio do projeto Manhattan e o Plano Marshall em países centrais e por meio de agências multilaterais em países periféricos, como a CEPAL que exercera forte influência na divulgação e no apoio à consolidação do planejamento como área relevante para o exercício do governo e da administração pública na América Latina.

Desde os anos 1950, as técnicas de planejamento com uma lógica racional-normativa e fiéis a uma concepção nacional-desenvolvimentista de intervenção do Estado na economia foram largamente utilizadas pelos governos em diferentes partes do mundo por mais de três décadas.

As experiências de planejamento do *socialismo* e capitalista coincidiram na ênfase conferida ao desenvolvimento econômico por meio de um enfoque que centralizou se centralizou na ênfase - em diferentes graus - de intervenção do Estado nacional em substituição ao mercado (Butzke e Theis, 2007).

Ao longo do século XX os Estados Nacionais tornaram-se permeáveis à lógica do planejamento para resolver problemas de desenvolvimento por meio de um processo político organizador que interliga elementos para direcioná-los aos resultados desejados.

Como o planejamento realizado pelo Estado dá resultado a uma série de políticas públicas internas e externas que se consubstanciam em formas territoriais por meio de uma rede de objetos ou serviços públicos sociais, políticos ou econômicos prestados, toda política de planejamento em princípio revela-se como dinamizadora do território pontualmente ou por meio de redes, e por isso, todo planejamento comporta funções territoriais complementares às funções principais de cada política pública.

Mas existe na agenda de planejamento uma categoria de política pública intitulada política territorial, cuja função principal é a intervenção e transformação do território físico *per se*, que transforma o próprio *policymaking* em um processo genuíno de *planejamento territorial*.

A *tradicional concepção de planejamento territorial* se estruturou entre as décadas de 1920 e 1970 por uma concepção *geopolítica fechada*, que esteve em grande medida assentada na intervenção de cada Estado sobre o seu território como um instrumento de desenvolvimento, integração nacional e de contenção ao expansionismo de países vizinhos e potências regionais rivais, criando assim uma rede de infra-estrutura social e econômica segregada por países, que se tornou marcada por uma funcionalidade nacional à dinâmica de acumulação e por descontinuidades e problemas operacionais técnicos internacionalmente.

O desenvolvimento de políticas de planejamento ocorreu em um contexto de ampliação das competências administrativas do Estado por meio da rápida expansão das tecno-burocracias nos períodos em que a ideologia do desenvolvimento planejado forneceu ao poder político um vocabulário suscetível de cimentar a unidade nacional ao tentar instaurar uma ordem espacial nova objetivada pela montagem e controle de uma infra-estrutura social e econômica, legitimada por grupos dominantes que almejavam uma nova ordem social mais produtiva e menos conflituosa (Vitte, 2007).

A *nova concepção de planejamento territorial* tem sua origem marcada pelo surgimento de relações inter-estatais na Europa dos anos 1950 e pela difusão dessa experiência através da proliferação de novos processos de regionalização transnacional nos anos de 1980 e 1990, segundo uma concepção *geopolítica aberta*, que erode a soberania nacional e se centraliza na internacionalização ou abertura de frestas na formação territorial nacional em detrimento da integração de regiões transnacionais.

A re-orientação das estratégias de planejamento territorial nos anos 1980 e 1990 respondem às inflexões surgidas na década de 1970 com o esgotamento do modelo de desenvolvimento do *Estado keynesiano interventor* e o surgimento de um discurso *estatal minimalista e logístico* frente à acumulação capitalista e as estrutura de circulação de comércio e finanças internacionais.

O novo marco de contextualização do planejamento territorial está permeado pelos conceitos de *regionalismo transnacional* que são políticas espaciais de caráter internacional e de *regionalização aberta* ou *integração regional* que são processos multifacetados de formação de blocos de países que compartilham os mesmos valores ou objetivos, a partir de ações engendradas pela lógica econômica do

mercado e/ou dos Estados-Nações soberanos, ao estabelecerem voluntariamente instituições para governança coletiva.

O surgimento embrionário de um planejamento em processos de integração dos Estados em regiões transnacionais se refere a uma nova representação do espaço com efeitos específicos sobre as práticas espaciais de construção, uma vez que, por um lado, as fronteiras dos Estados passam a ser consideradas mais como continuidades à limites, e por outro lado as políticas externas se pensam crescentemente em termos de uma interdependência complexa que cria sensibilidades e vulnerabilidades.

O estudo desta nova categoria de planejamento toma importância uma vez que os espaços regionais transnacionais têm sido um dos maiores movimentos nas relações internacionais, com praticamente todos os países do globo sendo membros de um bloco, e muitos pertencendo a mais de um, de forma que quase dois terços do comércio mundial se dá por meio desses “mercados comuns” (Hilaire e Yang, 2003).

A regionalização transnacional¹ pode adquirir diferentes formas institucionais e diferentes níveis de profundidade, podendo ir de uma zona de livre comércio, passando por uma integração aduaneira, e finalmente podendo alcançar a integração econômica e integração física, mas dentre todos os esquemas evolutivos, a última categoria tem relevância por contribuir para uma nova compreensão do *conteúdo* de *planejamento territorial* existente na articulação de diferentes espaços nacionais dentro de uma lógica geoeconômica internacional por meio de obras compartilhadas de infra-estrutura de redes logísticas, energéticas e de telecomunicações.

O processo de abertura das fronteiras nacionais, naturalizado na regionalização transnacional de infra-estrutura, tem sido interpretado como uma política espacial intermediária entre escala nacional e a escala global que abre uma janela de oportunidades para repensar o planejamento além das fronteiras nacionais.

No caso da regionalização transnacional da América Latina, o estudo da Iniciativa de Integração de Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) e do Plano Puebla-Panamá (PPP) possibilita visualizar a nova concepção do planejamento territorial existente e sua problemática relacional de poder.

Planejamento territorial e integração física na América Latina

Os países da América Latina e os esquemas regionais nos quais eles estiveram inseridos não estiveram aquém das mudanças ocorridas internacionalmente e também se posicionaram com uma *nova concepção de planejamento territorial* por meio de reformas nacionais no papel do Estado e por meio de tendências *integracionistas* que serviram para o ordenamento de novas articulações produtivas e geopolíticas no continente.

A formação territorial recente da América Latina tem sido marcada pela centralidade do processo espacial de regionalização transnacional engendrado intergovernamentalmente pelos países por meio de negociações políticas e econômicas em esquemas regionais de integração e por políticas conjuntas de planejamento da infra-estrutura física subcontinental.

O planejamento territorial intergovernamental presente nas relações internacionais da América Latina está criando um espaço geopolítico funcional à circulação econômica por meio de políticas externas territoriais que instrumentalizam a integração do subcontinente, dirimindo assim *seletivamente* as discontinuidades entre os países em detrimento da *adequação da infra-estrutura econômica* à escala transregional (Senhoras e Vitte, 2007).

A *nova concepção de planejamento territorial* na América Latina tem sido orientada por uma visão economicista de integração física entre os países por meio de grandes obras de infra-estrutura que se estruturam por *eixos de integração e desenvolvimento* que articulam os territórios nacionais e internacionais em função do potencial comercial.

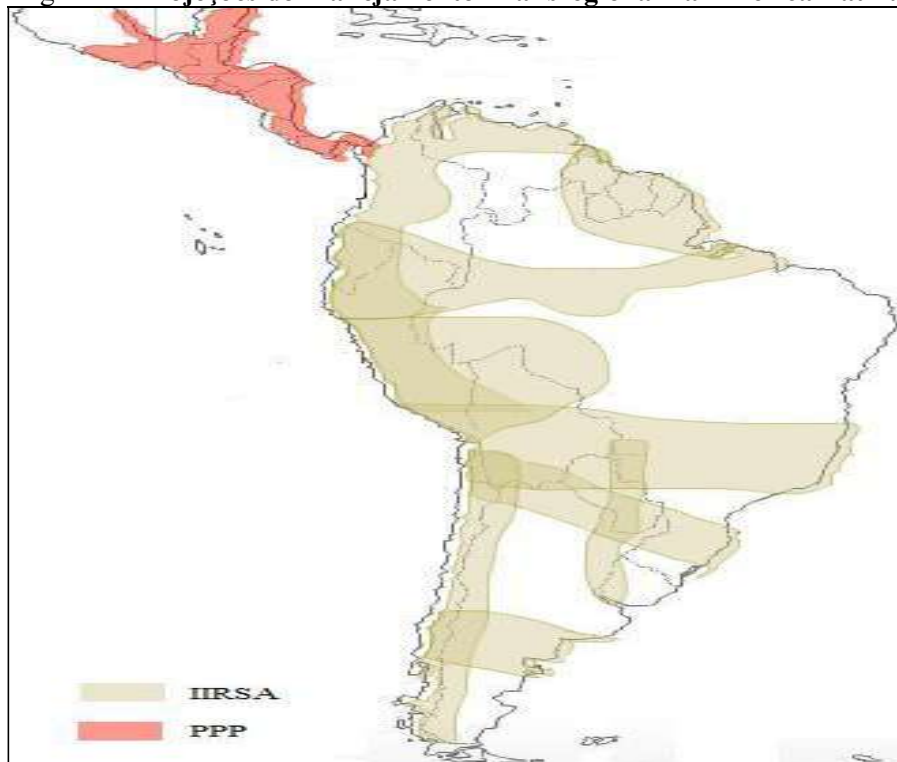
A centralidade da nova concepção de planejamento territorial demonstra que o aprofundamento do *regionalismo* e a *integração física* de uma infraestrutura compartilhada e transnacional são questões que

¹ “A regionalização [transnacional] deve ser vista como o resultado de múltiplos esforços para criar um regime regulatório de nível regional, uma escala espacial que seja potencialmente capaz de superar as limitações da escala estatal e, ao mesmo tempo, proporcione as vantagens de uma localização específica e limitada que possa reter em um espaço mais amplo aqueles aspectos da acumulação global que continuam concentrando-se nesse espaço (Niemann, 2000: 136).

hoje se colocam de forma intimamente interligada para uma melhor compreensão dos principais fundamentos, motivações, controvérsias e limitações da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) e do Plan Puebla Panamá (PPP) que se desenvolvem no continente.

Tanto a IIRSA como o PPP são mega planos territoriais de integração física com projeções de regionalização transnacional que estão centrado nos setores de transporte, energia e telecomunicações e que pretendem criar essencialmente grandes canais multimodais de fluxo.

Figura 1 - Projeções do Planejamento Transregional na América Latina



Fonte: OLAG (2008).

De um lado, o esforço de planejamento com um âmbito transregional da IIRSA está assentado em uma agenda de integração comercial que tem impulso associado a tendências históricas e geográficas de aproximação entre o Mercado Comum Sul-Americano (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

De outro lado, o Planejamento transregional do PPP surge derivado da evolução da regionalização comercial na América Central e México e do agrupamento de vários projetos antigos e novos influenciados pelo surgimento do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Embora os poucos projetos transnacionais de infraestrutura que foram planejados historicamente na América Latina tenham sido o resultado de acordos binacionais, observa-se crescentemente que o surgimento de uma agenda de planejamento transregional é advindo da dinamização de esquemas de regionalização aberta e por isso a IIRSA e o PPP são revestidos de relevância pois colocam em evidência o valor que adquire a coordenação transregional para o planejamento infraestrutural.

Plano Puebla-Panamá

Os temas e marcos conceituais do planejamento para o desenvolvimento de uma infra-estrutura transregional que vincula a zona meso-americana entre o sul do México e a América Central tem sido colocada de maneira inovativa em relevo pelo Plan Puebla-Panamá (PPP).

O PPP nasceu enquanto uma proposta do presidente Mexicano Vincent Fox para integrar a infra-estrutura da região meso-americana mediante a construção de um longo corredor transversal de infraestruturas entre a costa do Golfo do México e a costa do Pacífico da América Central.

Seu lançamento aconteceu no ano de 2001 com um arcabouço transregional programático para a promoção do desenvolvimento sustentável de uma área territorial que envolve nove Estados Mexicanos das regiões Sul e Sudeste - Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz and Yucatan - e sete países da América Central continental - Belize, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e Panamá.

Diferente da IIRSA que surgiu enquanto uma política transnacional compartilhada pelos países participantes, o PPP tem origem enquanto um desdobramento transregional direto de uma política de governo nacional mexicano, cujo foco era criar uma ampla rede de transportes, energia e comunicações que permita abrir aos territórios às oportunidades de desenvolvimento local por meio de um acoplamento aos fluxos econômicos internacionais.

“O Plano Puebla-Panamá centra sua atenção em um conjunto de ações governamentais selecionadas estrategicamente para atacar de forma direta algumas das causas estruturais do atraso da região, em particular, nas áreas de desenvolvimento humano, infraestrutura, mudanças institucionais e regulatórias, além de políticas de Estado que promovam, incentivem e facilitem os investimentos produtivos privados” (PPP, 2001: 05b).

Em um contexto de contínua aproximação regional entre os países da América Central e do México ao longo dos anos 1990, o PPP tem sido visto como uma proposição de planejamento inovativo ao convergir um pacote de 28 projetos meso-americanos que estão organizados em seis corredores infra-estruturais e oito iniciativas setoriais.

O planejamento transregional do Plano Puebla-Panamá parte da constatação estrutural de que os níveis de comércio intra-regional entre o México e a América Central são relativamente baixos embora esta região mesoamericana de localização estratégica compartilhe de afinidade cultural e histórica, riqueza de ecossistemas e grandes desafios sociais e econômicos de subdesenvolvimento (IADB, 2002).

O Plano Puebla-Panamá tem um organograma administrado simples composto por uma *Comissão Executiva* que é integrada de um delegado de cada um dos países participantes, e por um *Grupo Técnico Interinstitucional* que fornece suporte técnico e financeiro, composto de representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE).

Em um primeiro plano, a estruturação do PPP se fez pela *convergência de antigos planos de corredores transregionais* como o Megaprojeto multimodal do Istmo de Tehuantepec (México)² e o Corredor biológico mesoamericano (América Central e México)³ que foram estendidos dentro de um sistema articulado composto por seis corredores.

Quadro 1 - Sistema de corredores no Plano Puebla-Panamá

<i>Corredor Biológico</i>	Compreende as áreas ricas em biodiversidade.
<i>Corredor Logístico</i>	Compreende os principais portos, rodovias, aeroportos e cidades entre o Atlântico e o Pacífico e entre o Norte e o Sul.
<i>Corredor Urbano Industrial</i>	Está formado por uma rede vial que conecta as principais cidades com portos, aeroportos e ferrovias.
<i>Corredor Carretero</i>	Compreende el Eje Carretero y ferroviario desde Puebla hasta Panamá
<i>Corredor Costero</i>	Inclui dois sistemas de conexão, um no Pacífico e outro no Atlântico.
<i>Corredor Interoceânico Atlântico-Pacífico</i>	Compreende Puerto Cortés-Puerto Cutuco (Honduras), El Istmo de Tehuantepec e o Canal de Panamá, e a conexão entre o Golfo de Fonseca e os portos do Atlântico centro-americano.

Fonte: García, s.d.

Entre as principais obras infra-estruturais presentes na agenda do PPP observa-se, de um lado, a centralidade da construção de redes multimodais para fomentar um cinturão empresas *maquiladoras*, e, de outro lado, a funcionalidade complementar das redes energéticas para o desenvolvimento industrial.

2 Objetivado para complementar o Canal do Panamá enquanto um canal multimodal de nível internacional (rodovias, ferrovias e hidrovias) e para fomentar um cinturão empresas maquiladoras de montagem de produtos-paciais provenientes de distintos lugares do planeta, a fim de abastecer o mercado estadunidense, asiático e europeu.

3 Arquitetado pelo Banco Mundial para recuperar zonas contínuas de floresta tropical da América Central que servem de passagem de espécies entre o norte e o sul do continente, áreas estas de megabiodiversidade.

Figura 2 - Infraestruturas estratégicas no planejamento infra-estrutural do PPP



Fonte: PPP (2001a).

A despeito do PPP ter uma lógica de planejamento territorial assentado na integração física de uma infraestrutura de redes transregionais multimodais e de interconexão energética, que objetiva produzir uma demanda necessária para gerar economias de escala em matéria de infra-estrutura básica, melhorando assim a competitividade transregional, ele não se restringe a uma concepção de desenvolvimento econômico, haja vista que ele contempla outras propostas de desenvolvimento e integração sob um âmbito setorial.

Em um segundo plano, a agenda do PPP esteve permeada pela *criação de novos projetos transregionais* que são caracterizados por oito iniciativas setoriais que se interpolam em relação à integração transregional e ao desenvolvimento.

Quadro 2 - Iniciativas setoriais do Plano Puebla-Panamá

<i>Desenvolvimento Sustentável</i>	Objetivo de promover conservação e manejo sustentável de recursos naturais e mecanismos participativos, especialmente de comunidades locais, na gestão ambiental.
<i>Desenvolvimento Humano</i>	Objetivo de reduzir pobreza, facilitar acesso a serviços sociais básicos da população vulnerável e contribuir ao pleno desenvolvimento dos povos meso-americanos
<i>Prevenção de Desastres Naturais</i>	Objetivo de promover prevenção e mitigação de desastres naturais e incorporar gestão de riscos.
<i>Promoção do Turismo</i>	Objetivo de promover desenvolvimento do turismo ecológico, cultural e histórico mediante ações regionais que destaquem complementariedad, economías de escala e encadeamentos produtivos do turismo.
<i>Facilitação Comercial</i>	Objetivo de fomentar intercâmbio comercial na região mediante redução de custos de transação no comércio entre os países e promover participação de pequenas e medias empresas nas exportações.
<i>Integração Vial</i>	Objetivo de promover integração física da região buscando facilitar trânsito de pessoas e mercadorias, reduzindo desta maneira custos de transporte.
<i>Interconexão Energética</i>	Objetivo de interconectar mercados de energia findando promover ampliação de investimentos no setor e redução do preço da eletricidade.
<i>Integração de Telecomunicações</i>	Objetivo de ampliar oferta e promover acesso universal a serviços de telecomunicações.

Fonte: PPP (2001b).

Ao se analisar conjuntamente a *convergência de antigos planos em seis corredores transregionais* e a *criação de novos projetos transregionais em oito iniciativas setoriais* é possível observar a formação inter cruzada de uma ampla agenda de sustentabilidade que pode ser resumida na estruturação de oito macro-objetivos com uma série de estratégias correspondentes.

Conforme Escorza (2001), a agenda de sustentabilidade do PPP é o resultado de um macro-objetivo de promoção e consolidação do desenvolvimento transregional da Meso-América por meio da

implantação de políticas públicas e de programas e projetos de investimento público-privado orientados para uma série de micro-objetivos, como expansão e desenvolvimento de setores de infra-estrutura básica, promoção de e desenvolvimento de atividades produtivas, modernização e fortalecimento de instituições locais, proteção e aproveitamento ambiental e desenvolvimento educativo e social da população.

A amplitude da agenda de sustentabilidade do PPP embute na formulação do planejamento um caráter de integralidade e de visão de longo prazo que tem muitos objetos e estratégias, porém com difícil operacionalização, mesmo levando em consideração a priorização instrumental de iniciativas setoriais e corredores.

A análise cruzada de iniciativas setoriais e corredores no PPP permite evidenciar a ausência de um planejamento estratégico uma vez que ele tem um caráter pouco pragmático ao estabelecer uma série de objetivos e estratégias pré-definidas a serem alcançados sem haver um correspondente número de instrumentos e recursos para sua execução.

Quadro 3 - Objetivos e estratégias do Plano Puebla-Panamá

Objetivos	Estratégias
<i>1. Elevar o nível de desenvolvimento humano e social da população</i>	1.1. Melhorar a cobertura, qualidade, acesso e permanência nos serviços de educação da região.
	1.2. Melhorar as condições de saúde e acesso aos serviços de saúde.
	1.3. Estabelecer programas que permitam reduzir o déficit habitacional.
	1.4. Fortalecer as tradições culturais da região e o respeito aos direitos dos povos indígenas.
<i>2. Incrementar a participação da sociedade civil no desenvolvimento</i>	2.1. Estabelecer processos de participação social ampla com a presença de todos os atores e níveis de governo da região para definição de metas de desenvolvimento e alocação de recursos correspondentes.
	2.2. Promover a criação e consolidação de redes sociais de auto-ajuda e cooperação.
<i>3. Mudar estruturalmente a dinâmica econômica da região por meio de um crescimento sustentável</i>	3.1. Propiciar e estimular o desenvolvimento integrado da infra-estrutura básica da região.
	3.2. Estimular o crescimento da produtividade e competitividade da região.
	3.3. Criar condições que permitam incrementar a capacitação de investimentos na região.
	3.4. Modernizar o marco regulatório da economia e eliminar nas políticas públicas aquelas medidas discriminatórias que afetam a região.
	3.5. Melhorar a capacidade tecnológica da região.
<i>4. Aproveitar as vocações e vantagens comparativas que oferece a região</i>	4.1. Promoção do comércio e do turismo ecológico, cultural e histórico da região com a formação de capital humano, prevenção e mitigação de desastres naturais.
<i>5. Promover investimentos produtivos que ampliem a oferta de empregos na região</i>	5.1. Promover projetos de investimento estratégico público e privado.
	5.2. Estabelecer um marco moderno de políticas públicas de promoção e apoio a investimentos nas zonas marginalizadas da região.
<i>6. Manejar sustentavelmente os recursos naturais</i>	6.1. Promover o desenvolvimento de programas de ordenamento territorial em todas as entidades da região integrando nelas uma visão de longo prazo.
	6.2. Desenvolver uma cultura de proteção do meio ambiente e dos recursos naturais.
<i>7. Promover o desenvolvimento conjunto do Plano entre os países da América Central e México</i>	7.1. Estabelecer uma agenda internacional de coordenação de investimentos e políticas de desenvolvimento com os países da América Central.
<i>8. Modernizar e fortalecer capacidade de instituições regionais</i>	8.1. Fortalecer a capacidade de gestão das autoridades locais na região.

Fonte: Luhrs e Zepeda (2002).

A aposta na expansão infra-estrutural tende a superestimar a capacidade da integração física, que passa a ser vista pela magnitude da escala regional como uma resposta para todos problemas das economias nacionais na região meso-americana, embora não haja uma capacidade suficiente para o transbordamento de encadeamentos positivos a uma diversidade de setores.

O que o planejamento transnacional de projetos propõe na região meso-americana é muito mais uma iniciativa de atração de recursos por meio de investimentos de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Segundo uma perspectiva crítica, o PPP pode ser interpretado como um canal de facilitação e gestão de fluxos de investimento externo estadunidenses com o objetivo de conter fluxos migratórios às suas fronteiras em contrapartida à abertura de espaços de privatização de recursos públicos nos setores de água, energia e telefonia (Perez, 2002).

Alguns autores como Perez (2002), Caro (2006) e Montenegro (2006) argumentam que o PPP representa um instrumento de penetração geoeconômica na América Central que se complementa ao avanço geopolítico das forças armadas estadunidenses por meio dos Planos Merla (México) e Plano Colômbia (Comunidade Andina).

A despeito das diferentes concepções radicais em relação ao PPP, observa-se de fato que ele tem uma forte implicação territorial advinda da geoestratégia do antecessor Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano do governo mexicano de 1995 a 2000 que pretendia organizar o espaço nacional por meio de sete corredores de trânsito interoceânico, bem como uma trajetória similar que evoluiu como discurso sem o devido transbordamento efetivo para a integração física de uma infraestrutura compartilhada.

Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul

A Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) trata-se de um mega plano territorial de integração física que foi centrado nos setores de transporte, energia e telecomunicações e pretende criar essencialmente grandes canais multimodais de fluxo, a fim de criar ambiente atraente para investimentos produtivos, abrindo caminho para a redistribuição das cadeias produtivas.

O esforço de planejamento com um âmbito transregional por meio da IIRSA está assentado em uma agenda de integração comercial que tem impulso associado a tendências históricas e geográficas de aproximação entre o Mercado Comum Sul-Americano (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Nesse processo de aproximação entre os blocos regionais Sul-Americanos tornou-se patente a convergência dos debates oficiais sobre o papel estratégico da construção de uma maior integração física na região para a promoção de um maior desenvolvimento econômico nacional em um possível espaço econômico transregional (CASA), o que deu origem ao planejamento da IIRSA a partir da Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul realizada em Brasília, em setembro de 2000.

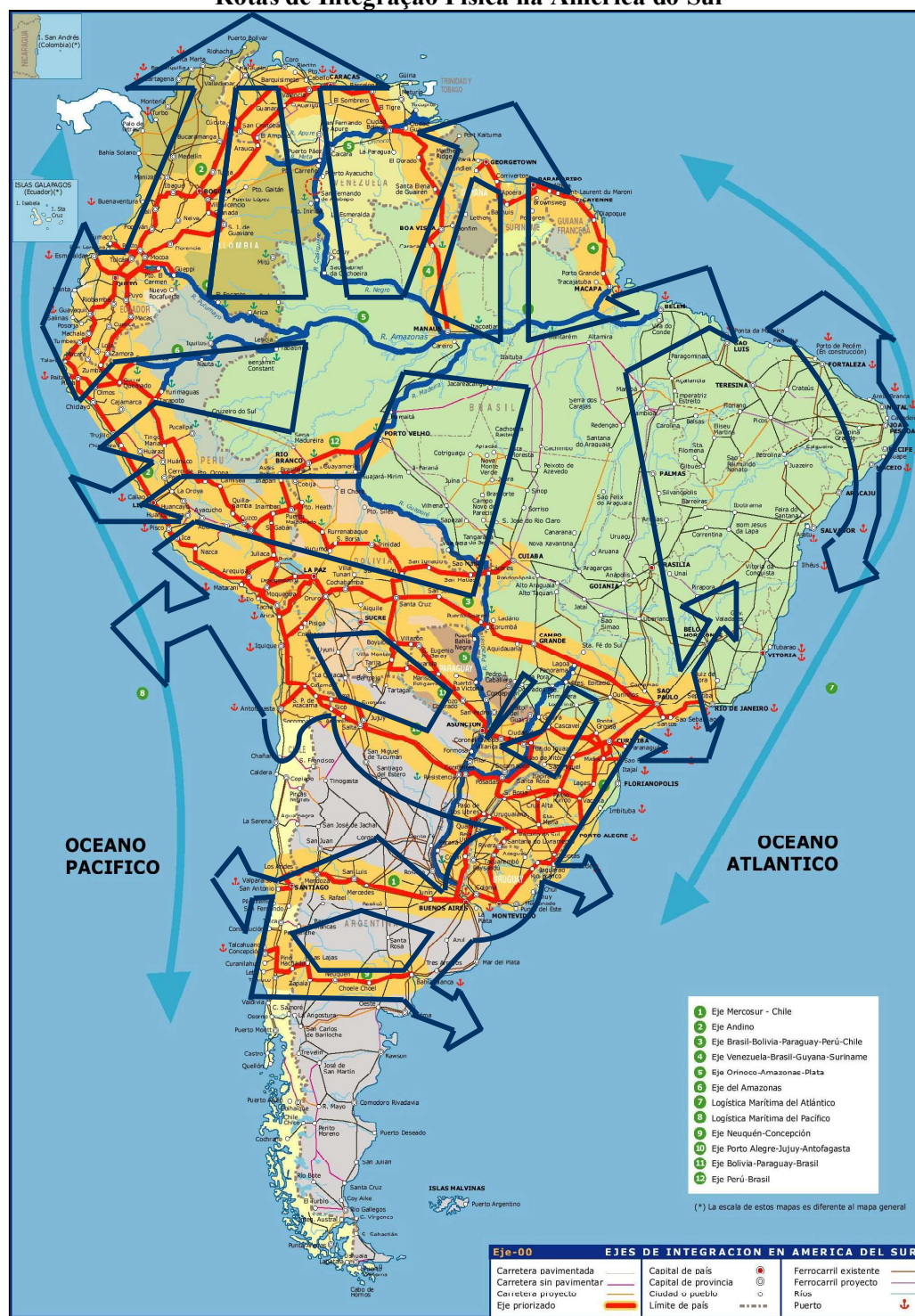
Esta iniciativa, que vem sendo discutida desde 2000, teve incluído no planejamento inicial a construção de quase 350 obras em 12 *eixos de integração e desenvolvimento* com um horizonte de implementação de 10 anos que abarcavam a construção de rodovias, ferrovias, pontes, portos, hidroelétricas, gasodutos e outras obras a um custo de 50 bilhões de dólares ao longo da década. Portanto, desde seu início, a IIRSA contemplou uma série de princípios orientadores em que se concentra um maior nível de mudança qualitativa das relações internacionais por meio da integração físico-regional.

A realidade engendrada nas quatro cúpulas de presidentes e chefes de Estado dos países sul-americanos para a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) demonstra que as discussões sobre a integração física do subcontinente por meio da IIRSA seduziram tanto os governos mais neoliberais quanto os mais à esquerda, ainda que com argumentações divergentes.

Apesar da convergência sobre as temáticas de infra-estrutura, as Cúpulas de 2000, 2002 e 2006 fracassaram na implementação dos acordos e na superação dos entraves da IIRSA, o que conferiu à Cúpula de 2004 a responsabilidade da definição de 31 projetos consensuais com uma programação de execução entre 2005 e 2010.

A IIRSA foi planejado para materializar as bases da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) por meio de 12 corredores ou eixos de desenvolvimento nos quais se situam os principais projetos que, em teoria, deveriam formar uma plataforma física de livre fluxo de mercadorias para potencializar o livre comércio e o desenvolvimento das populações locais de cada país.

Mapa 1 - Eixos Iniciais da IIRSA e suas Rotas de Integração Física na América do Sul



Fonte: IIRSA (2004). Adaptações próprias para as rotas de integração.

Além dos 12 *eixos de integração e desenvolvimento* da proposta inicial da IIRSA, também estiveram contemplados 7 *processos multisetoriais*, que pretendem realizar ações de integração naqueles setores estratégicos onde existem entraves nas relações entre os países, inibindo o comércio em razão da deficiência em infra-estrutura.

Segundo os discursos oficiais, com uma trajetória e experiência acumulada de mais de cinco anos, a IIRSA se consolidou como uma instância de negociações internacionais em que os países sul-americanos constroem uma agenda comum de ações e projetos para a integração física do subcontinente.

Quadro 4 - Eixos de integração e desenvolvimento e Processos setoriais iniciais

<i>Eixos de Integração e Desenvolvimento</i>		<i>Processos Setoriais</i>
Mercosul-Chile Interoceânico	Andino	Mercados energéticos
Multimodal Orinoco-Amazonas- Prata	Multimodal Amazônico	Transporte aéreo
	Venezuela-Brasil-Guiana- Suriname	Transporte marítimo
		Transporte multimodal
Logística Marítima do Atlântico	Logística Marítima do Pacífico	Tecnologias de Comunicação e Informação
Neuquen-Concepción	Perú-Brasil	Temas de Flexibilização de Fronteiras
Bolívia-Paraguai-Brasil	Porto Alegre-Jujuy- Antofagasta	Instrumentos para financiamento de projetos de integração física

Fonte: IIRSA (2004).

O papel de coordenador formal da integração sul-americana coube ao BID e, informalmente, o Brasil também tem exercido uma função de liderança em duas frentes, em um primeiro plano, com o processo de aprofundamento da integração do Mercosul ao incorporar a Venezuela como membro permanente e, em um segundo plano, com a aproximação junto à Comunidade Andina, por meio do BNDES que têm capitalizado o banco de fomento da CAN, o que resultou na convergência de ambos os planos na conformação de uma agenda de construção física da União Sul-Americana de Nações (UNASUL) por meio da IIRSA.

Ao criar uma massa crítica de interesses compartilhados de uma infra-estrutura física geradora de benefícios mútuos e de solução de problemas energéticos e logísticos que pode racionalizar o espaço de desenvolvimento, os eixos da IIRSA teriam por objetivo melhorar a interdependência entre os países sul-americanos por meio da integração física entre os países amazônico-andinos e os países platinos e em especial o Brasil que faz fronteira com quase todos os países da região sul-americana e não tem acesso ao Pacífico sul-americano ou ao Caribe.

Por um lado, registra-se a expansão do continente rumo ao Oceano Pacífico por meio da cooperação inter-estatal logística em transportes fluviais e rodoviários para o escoamento de *commodities* agrícolas e minerais para a pan-região Pacífico-Asiática (Leste Asiático e Pacífico Norte-Americano), que tem se tornado a principal locomotiva de dinamismo competitivo no mundo, em substituição à zona Atlântica que representou durante os últimos cinco séculos o motor capitalista da economia internacional.

Por outro lado, observa-se como um objetivo econômico destacado na integração da infra-estrutura entre a Amazônia e o Pacífico sul-americano a busca pela construção de redes energéticas desde essas regiões com a finalidade de abastecer as áreas centrais industrializadas do continente.

O aproveitamento compartilhado do projeto IIRSA no Cone Sul da América, ora se mostra como um fortalecedor estratégico do bloco regional do Mercosul ao ligar as redes comerciais e energéticas entre o Atlântico e o Pacífico e pode ser entendido a partir dos discursos oficiais, como a coluna vertebral de uma indispensável aproximação regional entre o Mercosul e a Comunidade Andina para o desenvolvimento econômico a fim de enfrentar os desafios multilaterais e melhor negociar com os EUA a projeção de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na América do Sul a partir dos eixos de integração e desenvolvimento na região entre a Amazônia e o Pacífico.

Na carteira de projetos prioritários, os países sul-americanos completaram a etapa de desenho e planificação da IIRSA e enquadraram a etapa de execução dos “projetos âncoras” em sete grandes *eixos de integração e desenvolvimento* e em dois *processos setoriais*.

Os eixos de integração e desenvolvimento sul-americano que, inicialmente foram 12, posteriormente foram modificados para 10 no período de planejamento dos 348 projetos mais importantes da região no longo prazo, e finalmente foram reduzidos para 7, para operacionalização em uma agenda de implementação consensuada de 31 projetos considerados essenciais para a integração física do continente no curto prazo.

Os processos setoriais em transporte aéreo e telecomunicações selecionados na agenda consensuada objetivam a criação de normas especiais, o fortalecimento das instituições regionais e o estímulo às iniciativas empresariais nas áreas de influência dos eixos, a fim de colocá-los em funcionamento por meio da participação da Comunidade Andina e do Mercosul.

Além dos *processos setoriais* e dos *eixos de integração e desenvolvimento*, a IIRSA inclui temas diversos à agenda de integração física, que se classificam segundo: a) uma agenda de trabalho que pretende formar mecanismos financeiros para aumentar o investimento público e privado, e b) temas

específicos de cooperação tais como na seguridade social, nas migrações, na luta ao narcotráfico e ao combate à corrupção.

Apesar dos avanços nas negociações transnacionais e do importante papel desempenhado pela tecnocracia e pelo *lobby* das grandes empreiteiras de construção, existe uma série de entraves financeiros e uma diversidade de conflitos ambientais e sociais que tendem a freiar a expansão da malha física na América do Sul. Parte desse diagnóstico é compartilhado não somente pelos setores mais críticos à IIRSA, mas também compartilhado pelos setores oficiais, tal como é observado em pronunciamento do atual Presidente do BID, Dr. Luis Alberto Moreno:

“O projeto de Integração Regional Sul Americana (IIRSA), que deveria ter sido um dos pilares da integração regional, pouco avançou. Falta autonomia decisória para, junto com outros organismos multilaterais, agências nacionais de desenvolvimento e com os mercados financeiros e de capitais, desenhar as engenharias financeiras mais adequadas e negociá-las prontamente. Foram estes os principais obstáculos à realização de seus projetos” (Moreno, 2006: 01).

A agenda consensuada da IIRSA demonstra que os sete eixos selecionados para a execução de projetos âncoras representam as bases de consolidação infra-estrutural dos esquemas sub-regionais de integração transnacional nos marcos do Mercosul e da Comunidade Andina, bem como a formação de canais de intercomunicação entre ambos nos marcos da União Sul-Americana de Nações.

De um lado, alguns eixos reforçam a consolidação dos canais de circulação dos esquemas sub-regionais de integração dos países da Comunidade Andina e do Mercosul, de outro lado os eixos transversais articulam os países da Comunidade Andina e do Mercosul, além do Suriname e da Guiana, fortalecendo a institucionalização da UNASUL.

Com a adoção de uma agenda consensuada de implementação de uma infra-estrutura física entre 2005 e 2010, o ritmo de construção dos 31 projetos prioritários até o final de 2007 aponta que a IIRSA está em fase inicial, sendo que dezessete obras ainda estão em preparação, cinco em licitação, sete projetos em execução e apenas duas obras finalizadas, o que revela um grave descompasso entre o planejamento e a implementação devido à escassez de recursos financeiros de bancos multilaterais e de parcerias público-privadas que capitalizem as obras, bem como devido aos graves problemas ambientais que levam a embargamentos de obras.

Controvérsias do planejamento territorial na América Latina

A IIRSA e o PPP seriam fruto de uma percepção de que a integração das infraestruturas é essencial para a promoção do desenvolvimento territorial da América Latina, representando um passo inicial de construção de uma integração ampla tal como aconteceu na Europa a partir da formação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço em meados do século passado.

Segundo os *discursos oficiais*, ao criar uma massa crítica de interesses compartilhados de uma infra-estrutura física geradora de benefícios mútuos e de solução de problemas energéticos e logísticos que pode racionalizar o espaço de desenvolvimento, os eixos da IIRSA e os corredores do PPP teriam por objetivo melhorar a interdependência entre os países latino-americanos.

A formulação de um planejamento transnacional para a América Latina, capaz de dotar a região de uma infra-estrutura eficiente e moderna, teria como pressuposto a adoção de um *modelo de desenvolvimento para fora* baseado na concepção espacial de *corredores infra-estruturais* ou *eixos de integração e desenvolvimento* e no conceito de *sustentabilidade* econômica, ambiental e social em escala continental.

A organização de uma infra-estrutura transnacional no espaço latino-americano poderia ampliar as vantagens comparativas de comércio em um processo de inserção competitiva na economia mundial, na medida em que os vetores logísticos, de telecomunicação e energia forem desenvolvidos para adicionar valor e reduzir custos, estimulando os elos do comércio e do investimento.

Neste sentido, os eixos ou corredores sinérgicos da integração representam um leque estratégico de projetos de integração física, dotados de sustentabilidade no seu sentido amplo - ambiental, social e econômica - e baseados numa perspectiva geoeconômica do espaço regional, que podem ter um efeito multiplicador sobre o desenvolvimento e ampliar a integração econômica (Lafer, 2000).

A visibilidade de formação desse sistema infraestrutural na América Latina advém, segundo os discursos oficiais de uma dupla identificação advinda de uma série de deficiências existentes na região e oportunidades registradas em outras experiências.

Em primeiro lugar, há uma pluralidade de empecilhos físicos à inserção competitiva da região transnacional sul-americana e meso-americana na economia mundial uma vez que os países se ressentem da falta de sistemas mais modernos e eficientes de transportes, energia e telecomunicações que possam impulsionar o intercâmbio comercial na região⁴.

Em segundo lugar, a aposta no desenvolvimento de uma integração infra-estrutural entre os países para a ampliação da integração econômica advém da constatação de que as mais dinâmicas regiões transnacionais no mundo cresceram e se consolidaram na esteira de uma infra-estrutura moderna e integrada⁵.

O *portfolio* de projetos de desenvolvimento infraestrutural na América Latina elaborados sob os marcos da IIRSA e do PPP em comum acordo entre os países e em cooperação com agências multilaterais e regionais de financiamento ultrapassam as fronteiras dos países no sentido de tornar os pontos fixos do subcontinente em uma integralidade funcional a fluidez por meio de eixos sinérgicos de conexão logística, energética e de telecomunicações que tem uma visão marcadamente economicista de integração.

Segundo as posições otimistas presentes em algumas pesquisas e nos discursos oficiais, a construção de uma rede infra-estrutural integrada na América do Sul e na América Central e México seria vista como o retorno da intervenção estatal, por alguns especialistas, ao reincorporarem uma agenda de planejamento estatal por meio de parcerias público-privadas, que objetivam que as economias nacionais latino-americanas atinjam o ponto de *break-through* desenvolvimentista, adquirindo impulso no regionalismo transnacional para a modernização e o crescimento econômico nacional.

Porém, algumas pesquisas com *discurso crítico* à construção de uma rede infra-estrutural integrada nas duas bandas da América Latina introduzem uma série de advertências ao planejamento transnacional presente que além de carecer de uma sistemática de implementação em relação a desafios sociais e ambientais, também tende a reforçar uma tradicional inserção internacional dos países, baseado-se na exportação de baixo valor agregado de recursos primários.

Segundo os discursos críticos, o planejamento territorial orientado pelo BID na IIRSA e no PPP tem uma estruturação teórica claramente identificada com o receituário neoliberal, sendo tutelado pelos organismos financeiros internacionais, pois visa a constituição de espaços privilegiados da economia internacional na qual a circulação de bens materiais e imateriais é realizada com a eficácia e a velocidade requeridas pelo capital transnacional.

O planejamento de integração física latino-americana buscaria inserir os países forçosamente na divisão internacional do trabalho em conformidade com o frágil pressuposto de que a atração de empresas vem, necessariamente, ligada ao crescimento econômico e às melhoras sociais.

As estratégias de integração foram elaboradas a partir da análise da localização das principais riquezas naturais da América do Sul e da Meso-América, as formas como poderiam ser utilizadas e a infra-estrutura necessária para seu aproveitamento, considerando: as oportunidades de integração física mais evidentes; a consolidação das cadeias produtivas competitivas e a redução de custos. A integração propugnada nessa iniciativa, e que tem o apoio das agências multilaterais, almeja aumentar a *fluidez* do território para facilitar o escoamento dos recursos naturais e dos principais produtos da pauta de exportação dos principais países da região.

As contribuições tanto da IIRSA como do PPP residem na característica de reintroduzirem a intervenção do território dentro da agenda de planejamento do Estado por meio de *políticas transregionais* com caráter nacional e internacional, respectivamente, em um novo arcabouço jurídico institucional e instrumental de parcerias público-privadas.

Não obstante os benefícios trazidos pelo PPP e IIRSA, têm sido identificadas, por um lado, uma série de carências na *concepção estratégica do planejamento infra-estrutural*, que restringem o espaço

4 A preocupação com a precária integração infra-estrutural do continente é um ponto de consenso entre os países da América do Sul que a identificam como um dos maiores gargalos ao crescimento das exportações dos países, o que sugere que a superação destas deficiências passa pela melhora e ampliação de uma rede de rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos, gasodutos e oleodutos, oferta de energia, assim como de telecomunicações, de forma a facilitar o intercâmbio de bens entre os países da região e deles para o resto do mundo.

5 A experiência de sucesso de integração na Europa demonstra que o início dos processos de cooperação no pós-II Guerra esteve assentado em uma temática infra-estrutural de carvão e aço, sendo que ao longo do tempo foi transbordada para outras áreas que consolidaram sistemas eficientes de transporte e de comunicação. No caso da experiência do Nafta se observa que a prévia existência compartilhada de experiências entre o Canadá e os Estados Unidos serviu para incorporar ao México por meio de grandes rodovias, ferrovias, hidrovias, dutos de gás e petróleo e rotas de navegação costeira para apoiar o crescente intercâmbio. Por sua vez, o regionalismo transnacional Pacífico Asiática devido às características de descontinuidade espacial entre os países se apropriou do fácil acesso às rotas marítimas para facilitar o comércio intra-regional.

desenvolvimentista dessas redes de obras a um arcabouço economicista de crescimento que não necessariamente leva em consideração o real desenvolvimento relacional socioeconômico ou a conservação histórico-cultural e ambiental das localidades por onde perpassam as redes logísticas e energéticas, e por outro lado há uma limitada *concepção estratégica da gestão ampliada do meio ambiente*, que negligencia o monitoramento de impactos ambientais ou o controle de processos erosivos ou de degradação, desmatamento e poluição.

Esses grandiosos objetos técnicos, custeados pela sociedade, se revestem das promessas de desenvolvimento, geração de emprego e competitividade, novo mote dos governos dos países pobres. Na prática, implantam a desordem na escala local, e alienação em escala nacional, na medida que servem a reduzidas frações do capital nacional e estrangeiro.

É nesse sentido que as formas geográficas de infra-estrutura aparecem como um poderoso instrumento do capital nas relações internacionais, ou conforme Santos (1979), como um novo “Cavalo de Tróia”, na medida que permitem intervenções funcionais à expansão do modo-de-produção capitalista de forma dissimulada, ao serem anunciadas como resultado dos interesses comuns dos países.

Uma característica transversal ao formato de planejamento da IIRSA e do PPP é a ausência de fóruns abertos aos movimentos sócio-ambientais e às discussões nacionais da sociedade civil sobre os projetos, demonstrando que há um caráter vertical aberto apenas a uma participação seletiva e direcionada de alguns atores pertencentes aos próprios governos, organismos multilaterais de apoio técnico e grupos empresariais.

A partir dessa perspectiva crítica, a criação da IIRSA e do PPP basear-se-iam na difusão de objetos técnicos em acordo com as necessidades objetivas, seja de *escala econômica* do grande capital e das grandes empresas capitalistas, seja de *escala política* dos governos imperialistas, haja vista que é a partir desses objetos atuais que se realiza a ‘velocidade do mundo’ e o relógio do mundo se dá como sincronização despótica. (Santos, 1994).

Os projetos de construção da IIRSA e do PPP encobertariam, portanto, uma concepção de “produção do território” dirigida, seletiva e que avança de forma silenciosa, mas que se adequa com perfeição às demandas de formação da ALCA.

É freqüente a afirmação entre os críticos, que os projetos da IIRSA e do PPP fazem parte de uma política burocrática de implantação da ALCA. Enquanto as atenções voltam-se para as discussões políticas ao redor da “ALCA *light*” ou da “ALCA abrangente” os objetos técnicos fundamentais à existência do bloco vão sendo impostos sem oposição, inclusive pela maioria dos ativistas políticos não conscientes do autoritarismo dissimulado, implantado por meio das *formas geográficas* rapidamente transformadas por uma tecno-burocracia.

Quadro 5 – A ALCA como processos territoriais de integração física

<i>Território dos EUA</i> Patio Trasero	Nos EUA a implantação de uma complexa infra-estrutura física regional multimodal dá-se no sudeste entre o Mississipi até a Costa Atlântica por meio do <i>Patio Trasero</i> .
<i>Territórios do México e América Central</i> Plan Puebla Panamá (PPP)	A interligação entre o México e América Central continental torna-se funcional para futuro acoplamento de fluxos advindos de demanda de recursos naturais pelos EUA em relação à região meso-americana.
<i>Territórios da América do Sul</i> IIRSA	Na América do Sul está em andamento os projetos da IIRSA, que têm avançado vagarosamente apesar da falta de recursos, devido a ausência de consulta social e à baixíssima divulgação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Vitte (2005).

As peculiaridades do atual momento histórico contribuíram decisivamente para que as formas assumam um papel de destaque nas estratégias empresariais e governamentais, uma vez que o capitalismo, na sua fase imperialista, conduz à socialização integral da produção nos seus mais variados aspectos (Lênin, 1979). O surpreendente é notar que a socialização capitalista ultrapassou a mera socialização da produção, e pôde alcançar as obras que demandam grande capital fixo. Estradas, ferrovias, usinas de energia e hidrovias são grandes sistemas de engenharia, que demandam e imobilizam enormes porções de capital, constituindo-se um risco que poucas empresas estão dispostas a assumir, a não ser em condições extremamente vantajosas, como no caso da concessão de alguns trechos rodoviários. A sociedade, como um todo, é chamada a custear estas formas, realizadas por meio do

Estado, que alega e tenta convencer às sociedades locais e nacionais e existência de um interesse comum contemplado por estas obras.

Na maioria dos casos, os grandes sistemas de engenharia são concebidos em acordo com as demandas do capital nacional e internacional, de forma a beneficiar minorias nos lugares onde se instalam. São vetores caracterizados pelo seu quase total descompromisso com o espaço que os abriga, uma vez que promovem uma integração em favor do capital e a constituição de um “espaço econômico” em detrimento dos interesses da maioria.

Os grandes projetos de infra-estrutura presentes na agenda da IIRSA e do PPP, embora tenham um caráter estratégico para a competitividade e o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, nem sempre as estratégias implementadas são as mais adequadas socialmente e ambientalmente nas comunidades locais onde se localizam (Amayo Zavallos, 1993).

Diversas obras de energia elétrica e transporte rodoviário recortam territórios ricos em biodiversidade ou reservas indígenas ou ainda espaços concentradores de sítios arqueológicos de civilizações pré-Colombianas. Embora essas obras nem sempre sejam as mais adequadas nessas áreas, existe forte *lobby* de grandes grupos privados nacionais e multinacionais da construção civil, da indústria automobilística e do setor energético, que comprometem um desenvolvimento mais sustentável e harmonioso ambientalmente e socialmente em detrimento das necessidades de reprodução ampliada do capital (Allegretti, 2006; Smeraldi, 2006).

Muito próxima a essa posição está a tese de Harvey (2004), que colocaria o planejamento da IIRSA e do PPP em um quadro funcionalista para a reemergência do interesse na América Latina na nova fase do imperialismo, e está embasada na acumulação primitiva internacional do capital, marcada pela privatização dos recursos naturais e pela privatização dos serviços públicos, o que levaria a emergência de uma acumulação por espoliação.

Partindo-se de uma visão também imperial e próxima à Harvey, Portillo (2004) argumenta que os avanços da IIRSA e do próprio PPP são fortemente influenciados pelos EUA por meio dos processos de negociações diplomáticas e por meio de instituições financeiros como o BID e o Banco Mundial, pois os seus principais eixos e corredores de construção coincidem com as áreas mais importantes em termos de recursos não renováveis (minerais, gás, petróleo) e da biodiversidade (plantas, animais, microorganismos) na América Latina.

“Dentro do marco da globalização, a hegemonia norte-americana deixa de ver os países da América Latina e do Caribe como *paises nacionais*. Por meio de sua *visão imperial*, saqueadora de recursos, nos estrutura em eixos de integração, corredores energéticos, fluviais, biológicos, de telecomunicações, intraoceânicos, por entre fontes de água e desertos verdes ou plantações” (Portillo *apud* Vitte, 2005: 16404).

Ampliando os argumentos imperiais, mas sob um ponto de vista exógeno à própria região, como resultado dos eixos planejados de integração há uma importante característica que deve ser observada por meio do mapa dos principais projetos componentes do PPP e da IIRSA, que é o caráter extrovertido das redes criadas. Repete-se a velha configuração territorial encontrada na América Latina e África, decorrente do intenso processo colonialista: grande parte das obras segue o sentido interior-litoral, priorizando a economia internacional em detrimento de uma integração centrada no mercado interno.

Assim reforça-se a divisão territorial do trabalho em escala mundial, e conseqüentemente, a chamada “transferência geográfica de valor”, que é definida por Soja (1993) como o mecanismo ou processo pelo qual uma parte do valor produzido em dada localidade, área ou região é realizado em outra, somando-se à base de acumulação localizada na região.

A implantação dessas redes segundo lógicas distantes, conforme os interesses do capitalismo mundializado, aprofunda a exclusão e o a alienação espacial em regiões ou municípios cortados por estas redes, mas muito pouco relacionados ou beneficiados pelas mesmas.

Últimas considerações à guisa de conclusão

A instrumentalização do planejamento estatal está assentada sobre a explicitação de valores e preferências de grupos sociais e não pretende necessariamente ser o atributo exclusivo de técnicos.

Apesar das práticas de planejamento não revelarem unanimidade na sociedade, a análise dos conflitos de valores e interesses torna-se um dos elementos centrais para localizar as zonas de consenso ou conflito possíveis.

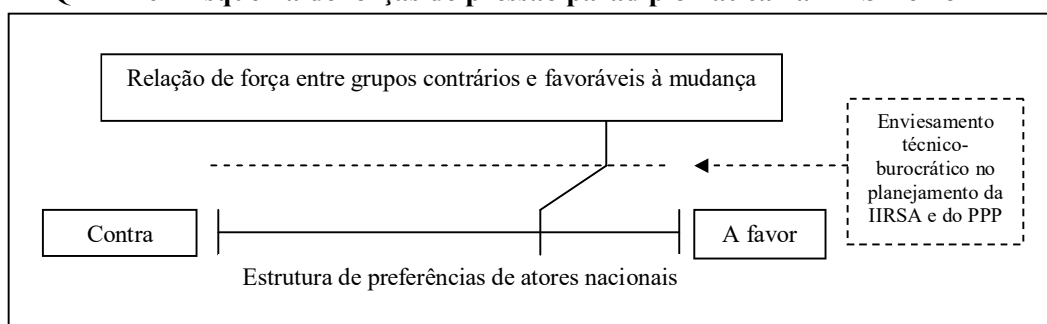
A partir deste referencial de análise de política públicas, observou-se ao longo do texto que existe um *déficit democrático* no processo de *formulação* do planejamento territorial tanto da IIRSA como do PPP, haja vista que ele teoricamente deveria envolver canais participativos *bottom-up* de atores, embora ele se efetive por uma agenda fechada ou seletiva à participação a alguns atores da sociedade civil.

Enquanto no PPP surgiram fortes fatores de discórdia entre a população camponesa e indígena que afetaram a execução devido à lógica privada imanente nos interesses estatais planejados para o desenvolvimento geoeconômico de comércio internacional, no caso da IIRSA, os movimentos sociais e ambientais não foram suficientes para barrar o avanço das obras, embora o recursos financeiros e a vontade política tenham sido variáveis de retardo na integração infra-estrutural.

A razão desta seletividade reside em um padrão de planejamento *top-down* que ocorre direcionado por um núcleo duro centralizador composto por uma tecnoburocracia que não permite a construção de processos de co-gestão ou a negociação de melhores formas de intervenção e regulação territorial.

A interação das preferências dos grupos de atores favoráveis ou contrários à IIRSA e ao PPP cria uma relação de forças pontual e localizada entre dois pólos que é absorvida seletivamente pelas estruturas técnicas de planejamento, uma vez que o acesso de atores externos para a transmissão de preferências e sugestões às formulações cupulares passa por um natural canal assimétrico, cuja dinâmica depende do poder relativo de cada grupo mobilizado domesticamente, variando desde um espectro empresarial até movimentos sócio-ambientais.

Quadro 6 - Esquema de forças de pressão paradiplomática na IIRSA e no PPP



Fonte: Elaboração própria. Adaptações baseadas em Lima (2006).

A organização administrativa de maneira compartilhada presente tanto na IIRSA como no PPP tende a retirar a ação direta dos Estados Nacionais por meio de uma tecnoburocracia composta por instituições multilaterais da região, que tende a ampliar a distância entre as decisões técnicas e as preferências das sociedades civis de cada país, repercutindo no fechamento do canal político para a participação democrática da sociedade civil.

Tanto no caso do PPP como da IIRSA, o papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto principal coordenador formal da integração infra-estrutural tem sido decisivo por meio de uma agenda centralizada de planejamento transnacional que é desenvolvida tecnicamente sem a participação de atores subnacionais diretamente afetados pelas obras.

Segundo os delineamentos de formulação técnica do BID, o planejamento transregional da IIRSA e do PPP seria um formato estratégico para repensar as bases cooperativas de sustentação dos interesses nacionais da América do Sul e da Meso-América, a partir da interconexão física de zonas interiores que reforçam as estratégias de desenvolvimento nacionais conjugadas em iniciativas multilaterais de comércio que têm base no regionalismo aberto.

A lógica do planejamento transnacional na América Latina pode ser compreendida em sua espacialidade regional por meio de *políticas setoriais* e por *eixos de integração e desenvolvimento* (IIRSA) ou *corredores infra-estruturais* (PPP), que convergem no objetivo de integrar os diferentes territórios sub e supra-nacionais.

Além da coordenação técnica do processo de desenvolvimento do planejamento transregional, observa-se que, por um lado, a integração infraestrutural do PPP na América Central esteve diretamente ligada à liderança trazida pelos projetos mexicanos de integração nacional, tal como aconteceu na

interconexão entre o Brasil e a América do Sul por meio do seu planejamento com eixos nacionais e transnacionais de integração e desenvolvimento.

Porém, surgido como uma estratégia de integração que solucionaria aos problemas da região Mesoamericana, o PPP não passou de um puro discurso porque não contou com recursos econômicos ou capital político para sua execução. Não diferente tem sido a experiência da IIRSA que passou da etapa de puro discurso, mas que avança a um ritmo lento, muito aquém das diretrizes estratégicas de implementação das obras prioritárias para a região sulamericana.

Uma revisão positiva do planejamento transregional na América Latina deve implicar, em primeiro lugar, na revisão dos princípios do processo organizativo e da abertura da formulação a uma rede ampliada de atores que incorpore à sociedade civil e não apenas a um corpo tecno-burocrático, e, em segundo lugar, na adoção de uma perspectiva do planejamento enquanto *continuum* de participação e re-avaliação, a fim de interromper uma visão fragmentada entre processos de elaboração e formulação de planos e processos de execução de planos.

O processo de repensar o conteúdo do planejamento transregional deve levar em consideração de que a criação de redes de infra-estrutura tende a ter impactos diversos sobre o território, enquanto *integração funcional (abertura)* ou *fragmentação desfuncional (fechamento)*, uma vez que a *diferenciação dos impactos espaciais* deve ser abordada a partir da *articulação das estruturas sociais e dos espaços* aos padrões de produção dominantes (Lieptz, 1988).

A despeito das diferentes interpretações sobre o papel do planejamento transregional na América Latina, existe a convergência na identificação de que ele é um dos principais catalisadores de externalidades sobre o continente, segundo uma perspectiva positiva ou negativa de interpretação das redes infra-estruturais.

Embora a integração da infra-estrutura regional transnacional na América Latina se mostre como um passo inicial e ainda tímido de caráter essencialmente econômico para quebrar as barreiras geográficas no continente, não se pode subestimá-la enquanto um instrumento estratégico para se repensar a regionalização transnacional e para estreitar o intercâmbio político e cultural entre os povos.

Referências Bibliográficas

- ALLEGRETTI, M. “Do avança Brasil ao PPA de Lula: O que mudou do ponto de vista ambiental na agenda de desenvolvimento na Amazônia”. **Ciência & Ambiente**, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.
- AMAYO ZEVALLOS, E. “Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes: Interesses envolvidos na construção de uma estrada”. **Estudos Avançados**, n. 17. São Paulo: USP, 1993.
- BUTZKE, L.; THEIS, I. M. “Planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina: Caminhos e descaminhos”. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: Anpur, 2007.
- CARO, N. T. “El Plan Puebla Panamá: colonización desde Puebla hasta Panamá”. **Boletín ISRI**, nº 70, 2006. Disponível em <www.isri.cu>. Acesso em 08/04/2008.
- ESCORZA, V. M. O. “Plan Puebla-Panamá”. **Hitos de Ciencias Económico Administrativas**, año 7, nº 18, 2001.
- GARCÍA, J. A. P. “El Plan Puebla Panamá: Dividendos, Amenazas y Desafíos para Mesoamerica”. (mimeo, s.d.).
- GASTALDI, J. P. **Elementos de Economía Política**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.
- HILAIRE, A. & YANG, Y. **The United States and the New Regionalism/Bilateralism**. Washington: IMF, 2003.
- IADB – Inter American Development Bank. **Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America**. Washington: IADB, 2002.
- IADB - Inter-American Development Bank. **Building a New Continent: A Regional Approach to Strengthening South American Infrastructure**. Washington: IADB, 2006.
- IIRSA - Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. **Planificación Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos**. Washington: IADB/IIRSA, 2004. Disponível em <www.iirsa.org>. Acesso em 13/09/2008.

- IIRSA - Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. **Construyendo una visión estratégica para la integración física regional**. Washington: IADB/IIRSA, 2004. Disponível em <www.iirsa.org>. Acesso em 13/09/2008.
- LAFER, C. “Apresentação”. **Anais do Seminário Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e econômico**. Brasília: IEPES, 2000.
- LÊNIN, V. I. **O Imperialismo, Fase superior do Capitalismo**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- LIMA, T. “O contencioso do algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 49, nº 1, 2006.
- LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.
- LUHRS, M. C.; ZEPEDA, A. V. “El Plan Puebla-Panamá y las Políticas de Desarrollo. Un análisis crítico”. **Espiral**, vol. 9, nº 25, 2002.
- MONTENEGRO, J. L. C. “El Plan Puebla Panamá: ¿La Recolonización de América Latina?”. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, vol. 11, nº 2, 2006.
- MORENO, L. A. Pronunciamento. **XLVII Assembléia de governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Belo Horizonte, 03 de Abril de 2006. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 04/07/2008.
- NIEMANN, M. **A spatial approach to regionalism in the global economy**. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.
- OLAG - Observatório Latino Americano de Geopolítica. **Mapa de Geopolítica da América Latina** (software). México: OLAG, 2008.
- PEREZ, R. S. “Los Avatares del Plan Colômbia, Plan Dignidad y el Plan Puebla Panamá”. **Convergencia**, nº 30, 2002.
- PORCILLO, L. “El Eje de Desarrollo Occidental obedece a los intereses del ALCA”. **Soberania.info**, 2004. Disponível em: <<http://www.soberania.info>>. Acesso em 20/04/2007.
- PPP - Plan Puebla-Panamá. **Resumen ejecutivo del Plan Puebla-Panamá**. México: Oficina PPP, 2001a.
- PPP - Plan Puebla-Panamá. **Plan Puebla-Panamá: Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos**. Washington: IADB, 2001b.
- SANTOS, M. “Razão Local, Razão Global: Os espaços da racionalidade”. **Festival Internacional de Geographie**. St Dié des Voges, 1994.
- SANTOS, M. **Economia Espacial: Críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 1979.
- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “Mercosul, Comunidade Andina e o Regionalismo sob Integração Física: Controvérsias da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul. In: XI Encuentro de Geógrafos de América Latina”. **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.
- SMERALDI, R. “PPA 2004-2007 e Obras de Infra-Estrutura na Amazônia”. **Ciência & Ambiente**, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.
- SOJA, E. **Geografias Pós-modernas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- VITTE, C. C. Silva. “A Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana: Integração, Soberania e Território na América do Sul”. **X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Salvador: Anpur, 2005.
- VITTE, C. C. S. “Integração regional e planejamento territorial: Algumas considerações sobre a IIRSA”. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: Anpur, 2007.