

A POLÍTICA DOS EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUL-AMERICANO E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

THE SOUTH AMERICAN INTEGRATION AND DEVELOPMENT HUBS' POLITICS AND CONNECTION TO THE STATE OF MATO GROSSO DO SUL

Bruno Ferreira Campos¹

Resumo: Neste artigo, buscou-se tratar do processo de integração sul-americano a partir da política dos Eixos de Integração e Desenvolvimento/EID's, que marca as iniciativas para o desenvolvimento econômico desta região desde a última década do século XX. Para melhor alocar esta discussão, foram apontados aspectos da geopolítica mundial, a partir do fim da Guerra Fria (1991); a importância atribuída à indústria do transporte e comunicação com a intensificação dos processos globalizantes; além de destacar a IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, enquanto fio condutor dos Eixos de Integração de Desenvolvimento/ EID's a nível continental. Ao final, o estado de Mato Grosso do Sul foi trazido para esta temática/debate, na tentativa de evidenciar como as diversas escalas se cruzam e se complementam em um projeto, em última instância, tão ousado: o de construir uma América Latina una.

Palavras-chave: Integração sul-americana; Geopolítica, Indústria do transporte e comunicação, Mato Grosso do Sul.

Abstract: In this article, its aim was to handle the South American integration process which was based on the Integration and Development Hubs (EID's) policy, which marks the initiatives to the economic development of this region since the last 20th century decade. To better approach this discussion, the world geopolitical situation aspects were indicated since the end of the Cold War (1991); the importance attached to the transportation and communication industry with the intensification of the globalizing process; in addition to emphasize the IIRSA - Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America, as a guide for the Integration and Development Hubs (EID's) at continental level. Thus, the State of Mato Grosso do Sul was presented to this topic/debate as an attempt to evidence how different scales cross and complement in a valiant project, as a last resource: to build one united Latin America.

Key-words: South American integration; Geopolitical; Transportation and Communication industry; Mato Grosso do Sul.

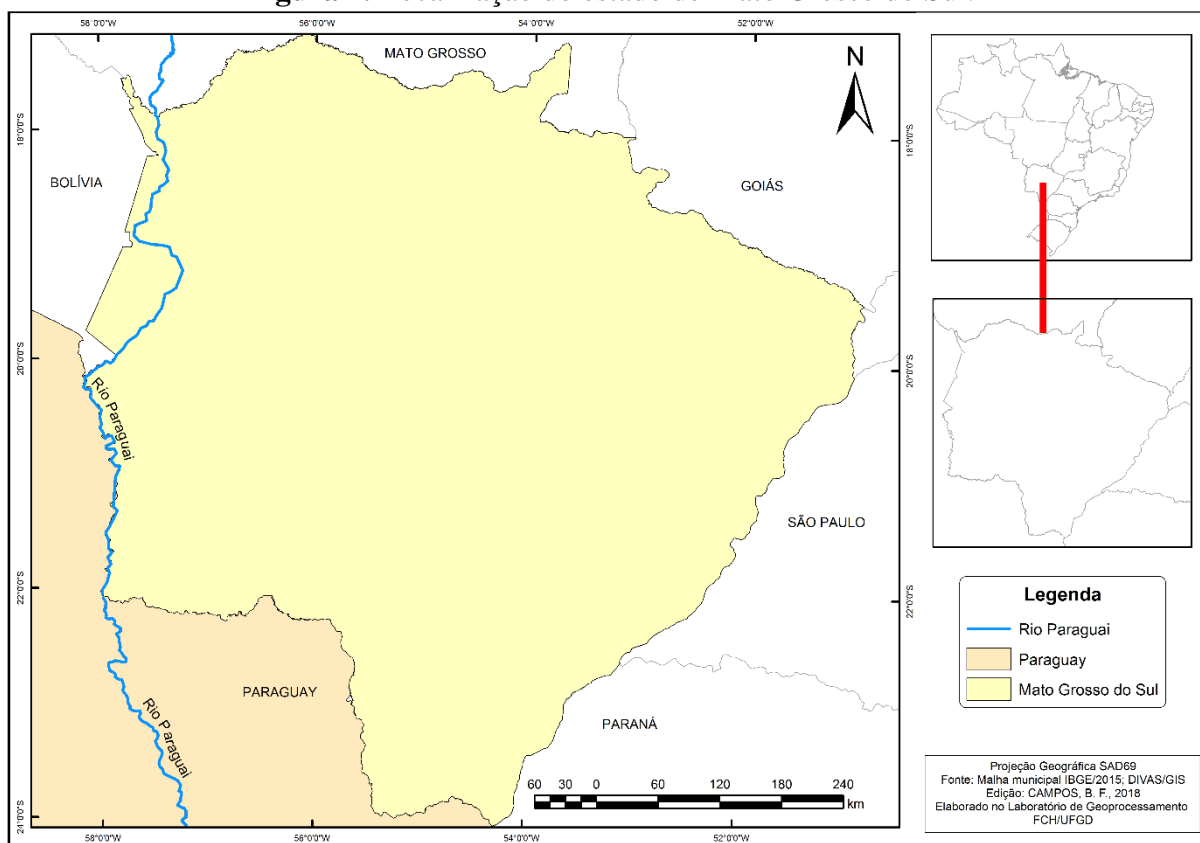
Introdução

O estado de Mato Grosso do Sul (Figura 1), desde os tempos que integrava o extremo sul do velho Mato Grosso uno, ocupa posição geográfica que o coloca em situação de certo relevo no que tange as tratativas relativas à integração sul-americana, com destaque aos

¹ Doutor em Geografia (UFGD) e professor substituto do Curso de Geografia da Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados/MS. E-mail: brunofcampos625@hotmail.com

movimentos do Mercosul². Evidência disto consiste no esforço despendido pela monarquia brasileira para, dentre outros interesses, garantir, por meio da Guerra ao Paraguai (ou Guerra da Tríplice Aliança)³, a livre navegação do Rio Paraguai, uma vez que esta via fluvial era tida como o principal acesso ao extremo oeste do Brasil, na segunda metade do século XIX.

Figura 1. Localização do estado de Mato Grosso do Sul.



Na passagem do século XIX para o século XX as tratativas geopolíticas não cessaram e houve, respectivamente, concessão das terras devolutas, asseguradas com o findar da Guerra, à Cia Matte Laranjeira⁴, para garantir certo uso comercial do extremo sul do velho

² Mercado Comum do Sul, em português, criado em 1991, em acordo firmado pelos membros até então (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), na cidade de Assunção/PY.

³ Apesar de todo o debate acerca da veracidade da forma como são narrados os fatos que motivaram a guerra entre a Tríplice Aliança e o Paraguai, bem como seu transcurso e término, é consenso a centralidade exercida pelo conflito em torno da livre navegação fluvial de ambos os países, pelos rios da Bacia da Prata, notoriamente, o Paraguai e o Paraná. “A Guerra do Paraguai foi, na verdade, resultado do processo de construção dos Estados nacionais no Rio da Prata e, ao mesmo tempo, marco nas suas consolidações”. (DORATIOTO, 2002, p. 23).

⁴ Empresa que explorou comercialmente os ervais nativos, de *Ilex Praguariensis*, existentes nesta porção territorial, na passagem do século XIX para o XX. Para maiores informações consultar QUEIROZ, Paulo R. Cimó. Caminhos da erva mate: a montagem da rede de transportes associada à economia ervateira sul-mato-grossense (1882-1902). In: Segundo Congresso Latinoamericano de Historia Económica, 2010, Ciudad de México. <http://www.economia.unam.mx/cladhe/simposiosyponencias.php>. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Historia Económica, 2010. p. 1-26.

Mato Grosso uno; Criação do Território Federal de Ponta Porã, como parte dos trabalhos da Comissão Espacial da Faixa de Fronteira, em pleno regime do Estado Novo, do Presidente Getúlio Vargas, em 1943; e Criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND), também em 1943, para exaurir os conteúdos estrangeiros presentes nesta porção do território nacional, justamente no intuito de nacionalizar esta faixa oeste da fronteira brasileira.

Ou seja, as movimentações do Brasil relativa às relações internacionais nesta porção fronteiriça, territorialmente contígua⁵, passa histórica e geograficamente, necessariamente, pelo atual estado de Mato Grosso do Sul.

A importância da presente pesquisa se justifica pelo reconhecimento por parte dos últimos governos do Brasil da necessidade da instalação de infraestruturas (pontes, rodovias, linhas de transmissão, etc.) nas cidades situadas na faixa de fronteira. Ainda que as primeiras articulações de comutação nas fronteiras sul-americanas remontem os tempos da CEPAL (1948), ALALC (1960), que seria substituída pela ALADI (1980) e do Protocolo no 23 Regional Fronteiriço, de 1988 Impulso maior, no entanto, é representado pela criação do Mercosul, mesmo porque nesta porção do território sul-americano, se insere lugares que se encontram na condição “região transfronteiriça”, conhecidas como o coração da Bacia do Prata. (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 23/24).

Os movimentos mais recentes desta relação, e dessa participação intrínseca do estado de Mato Grosso do Sul, se insere no contexto mundial de regionalização, no qual países vizinhos ou países que não necessariamente compartilhem fronteiras territorialmente contíguas, passam a integrar os ditos blocos econômicos. Antecipa-se, no entanto, estes maiores esforços, com vistas a constituição de blocos econômicos, uma maior aproximação de ambas as partes, no intuito de encontrar soluções para os processos de ilegalidade na fronteira (crimes de narcotráfico, descaminho, dentre outros), na passagem da década de 1980 para a década de 1990.

Embora haja a necessidade de destacar estes processos prévios, cabe ressaltar, no entanto, que o maior impulso no sentido da integração é representado, de fato, pela criação do Mercado Comum do Sul/Mercosul, na década de 1990. Reside aí, sobretudo no que tange aos países pertencentes à Bacia do Prata, o momento em que os mesmos passam a convergir esforços, de modo sistemático, no intuito de criar uma política de maior integração das fronteiras.

Considerando que tais processos estão alocados em extensos períodos, no último e mais recente período merece destaque a IIRSA (Iniciativa para Integração Regional Sul-

⁵ Da qual são parte os países vizinhos Bolívia, Paraguai e Argentina.

americana), programa que envolve o conjunto dos governos dos 12 países sul-americanos, com o objetivo de promover a integração física do continente. De acordo com Carneiro Filho (2013), “para tanto, o projeto prevê a modernização das infraestruturas de transporte, energia e telecomunicações, através de ações conjuntas. O programa foi criado em agosto de 2000 em Brasília, na reunião de presidentes da América do Sul”.

Parte da carteira de projetos da IIRSA, a Rota Bioceânica envolve diretamente o estado de Mato Grosso do Sul, e representa as últimas movimentações mais efetivas, em direção a dita integração. Em matéria publicada em 09 de julho de 2019, intitulada “Rota Bioceânica começa a se concretizar com licitação de ponte”, relata-se que:

Essencial para a concretização da rota de integração da América Latina rumo aos portos do Pacífico, a ponte entre Carmello Peralta, no Paraguai, e Porto Murtinho, em Mato Grosso do Sul, está mais próxima de ter a construção iniciada. A licitação do projeto executivo para a edificação da obra será assinada no dia 20 de julho. (Fonte: Informativo Online Dourados News⁶)

Com base neste cenário, neste artigo, sobretudo partindo da análise da IIRSA, tem-se o intuito de discorrer sobre o processo de integração sul-americano a partir da política dos Eixos de Integração e Desenvolvimento/EID's. Ao final, o estado de Mato Grosso do Sul será trazido para esta temática/debate, na tentativa de evidenciar como as diversas escalas se cruzam e se complementam em um projeto, em última instância, tão ousado: o de construir uma América Latina una.

A América do Sul na geopolítica mundial

As novas possibilidades criadas com o fim da Guerra Fria, na passagem da década de oitenta para a década de noventa do século XX, fez com que os Estados Unidos da América estabelecessem novas prioridades para manter e expandir a sua condição de nação hegemônica e dominante no mundo.

Segundo Bandeira (2009, p. 11):

A União Soviética esbarrondou-se, entre 1989 e 1991, quando perdeu o domínio não apenas sobre os Estados do Leste-Europeu como, também, sobre outras repúblicas que a integravam, inclusive as do Báltico e da Ásia Central, abrindo um *vacuum* político, que os Estados Unidos aproveitaram para ocupar. E uma consequência geopolítica, produzida pelo fim da Guerra Fria, foi acirrar

⁶ Disponível em: <http://www.douradosnews.com.br/noticias/cidades/rota-bioceanica-comeca-a-se-concretizar-com-licitacao-de-ponte/1107862> -Acesso em: 10 de julho de 2019.

a disputa em torno das imensas fontes de energia – gás e petróleo – existentes naquela parte do *heartland* euro-asiático.

O *heartland*, do qual o autor se refere, em português significa “coração da terra”, e consiste em uma analogia para designar os países localizados no meio do conjunto territorial denominado de Eurásia, são eles, o Cazaquistão, Armênia, Azerbaijão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão, Sibéria Ocidental e parte setentrional do Paquistão, que pertenceram ao bloco das repúblicas socialistas soviéticas e eram considerados estratégicos por circundarem nações como o Afeganistão e o Iraque, países que foram alvos de ofensivas norte-americanas no período posterior ao fim da Guerra Fria, devido ao potencial energético – gás e petróleo - que possuíam.

Como dito no primeiro parágrafo, após o fim da Guerra Fria, os EUA lançaram mão de novos argumentos, utilizados como “ponta de lança”, como eufemismos, para colocar em prática as verdadeiras ações, e intenções, a fim de expandir o seu domínio e hegemonia. Trata-se da ameaça do terrorismo, referindo-se aos grupos islâmicos fundamentalistas do oriente médio, próximo aos países do coração da Eurásia (*heartland*); e do perigo proporcionado pelo narcotráfico, no qual o alvo desta nova ofensiva foram os países integrantes da América Latina. No caso deste artigo, a segunda ofensiva é a que interessa, uma vez que ela abriu caminho para o estabelecimento de uma série de políticas de cunho imperialista nos países da América ibérica.

A disputa por recursos naturais sempre foi o pivô da geopolítica mundial, polarizada, na maior parte do século XX, por EUA-URSS, e assim se manteve mesmo após o “esfacelamento” da União Soviética. Por de trás de pretextos como o terrorismo e o narcotráfico, estabelecidos como os “novos inimigos do mundo” pelos estadunidenses, se revelaram novas investidas sobre os recursos presentes na América Latina e nos países vizinhos do *heartland*, pertencentes ao Oriente Médio.

O domínio da América do Sul - enfoque maior deste artigo, por ser constituída, em sua maioria, pelos países que integram a UNASUL⁷, além de estarem diretamente envolvidos na carteira de projetos da IIRSA⁸ - sempre foi visto como uma espécie de obrigação por parte dos norte-americanos, desde os tempos da Doutrina Monroe⁹. A partir do seguinte apontamento de

⁷ União de Nações Sul-Americanas – UNASUL.

⁸ Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul – IIRSA. É um plano de desenvolvimento, elaborado para integrar as economias da América do Sul a partir da intervenção física no território, sobretudo por meio de projetos de transportes, energia e telecomunicações. Este aspecto também será tratado, de forma específica, nos próximos tópicos deste artigo.

⁹ Esta doutrina, sintetizada no lema “a América para os americanos”, passou a funcionar, a partir do final do século XIX, como cobertura ideológica para objetivo estratégico dos Estados Unidos, que consistia em manter sua

Bandeira (2009), fica claro o olhar dos Estados Unidos para a América do Sul, no atravessar dos anos, como zona estratégica, a partir, sobretudo, do surgimento da Doutrina Monroe.

A América do Sul é a região que apresenta maior significação geopolítica, na estratégia dos Estados Unidos, devido ao seu enorme potencial econômico e político. São doze países dentro de um espaço contíguo, da ordem de 17 milhões de quilômetros quadrados, o dobro do território dos Estados Unidos (9.631.418km²). Sua população, em 2007, era de aproximadamente 400 milhões de habitantes, também maior que a dos Estados Unidos (303,8 milhões), representando cerca de 67% de toda a chamada América Latina e 6% da população mundial, com integração linguística, porquanto a imensa maioria fala português ou espanhol, línguas que se comunicam. Ademais, a América do Sul possui grandes reservas de água doce e biodiversidade da terra, enormes riquezas em recursos minerais e energéticos - petróleo e gás - pesca, agricultura e pecuária (BANDEIRA, 2009, p.51).

No contexto de interesses em relação aos países desta região, o Brasil é uma nação que se destaca. Isto se deve, principalmente, pela sua extensão territorial, que faz fronteira com quase todos os países sul-americanos, exceto Chile e Equador, atribuindo ao Brasil uma posição extremamente estratégica para manutenção do domínio e hegemonia no hemisfério ocidental, o que tem resultado em um longo histórico de relações estabelecidas com os EUA.

Esta significação geopolítica da América do Sul - sobretudo devido ao seu destaque quanto à dimensão econômica e comercial - despertou, a partir da década de 1990, do século XX, o interesse norte-americano em criar “*The Enterprise of the Americas Initiative (EAI)*”¹⁰, com a intenção de instituir uma zona de livre comércio, desde Anchorage, no Alaska, até a Terra do Fogo” (BANDEIRA, 2009).

Tal iniciativa foi lançada pelo então presidente George W. H. Bush (1989-1993), mas foi reanimada e fortalecida, principalmente, no governo de seu sucessor, o Sr. William J. Clinton (1993-2001). No entanto, neste segundo momento, foi reapresentada sob o nome de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

De início, os argumentos que justificavam tal iniciativa, se travestiam em:

Objetivos geopolíticos, com respeito à segurança continental, mediante o fortalecimento das instituições democráticas e combate ao narcotráfico e ao terrorismo, ameaças que substituíram a subversão e o comunismo, na agenda militarista dos Estados Unidos, após a decomposição do Bloco Socialista e da União Soviética (BANDEIRA, 2009, p. 52).

hegemonia sobre todo o Hemisfério Ocidental, conquistar e assegurar as fontes de matéria-prima e os mercados da América do Sul para as suas manufaturas, alijando do subcontinente a competição da Grã-Bretanha e de outras potências industriais da Europa (BANDEIRA, 2009, p. 47).

¹⁰ Em português “Iniciativa Empresarial das Américas”.

Mas, de acordo com Bandeira (2009), tais enunciados camuflavam o principal objetivo da criação da ALCA, onde:

Seu propósito central consistia em criar um conjunto de regras, a fim de incorporar os países da América do Sul, sobretudo o Brasil, ao espaço econômico (e ao sistema político) dos Estados Unidos, de forma assimétrica e subordinada, limitando sua capacidade de formular e executar política econômica própria, para atrair e disciplinar os investimentos estrangeiros, ampliar a capacidade industrial instalada, estimular a criação e integração das cadeias produtivas, promover a transferência efetiva de tecnologia e o fortalecimento do capital nacional (BANDEIRA, 2009, p. 53).

As condições que seriam criadas, caso a proposta de criação da ALCA se efetivasse, se somariam ao conjunto de medidas “receitadas” aos países latino americanos, a partir do que ficou conhecido como “Consenso de Washington¹¹” (consenso entre o Fundo Monetário Internacional/FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos).

O momento posterior ao fim da Guerra Fria foi marcado por uma série de acontecimentos que provocaram a radicalização da reestruturação econômica mundial, já marcado por um conjunto de transformações, que se seguiam desde a década de 1970. A reestruturação produtiva em sua dimensão tecnológica somou-se às reformas na política econômica dos países periféricos, muitas delas resultantes do que foi recomendado pelo “Consenso de Washington”, um conjunto de recomendações que, na prática, serviriam ao aumento do poder econômico dos bancos e corporações transnacionais, em detrimento da soberania nacional dos países sul-americanos.

Sobre os aspectos, tanto tecnológicos quanto político-econômicos, que marcaram este processo estendido de reestruturação da economia, intensificado a partir da década de 1970, Velasco e Cruz (2007, p. 389) tece as seguintes considerações:

Desde o início dos anos 1970, a economia mundial atravessa um período de reestruturação profunda, no curso do qual as relações de cooperação e conflito entre empresas e nações estão sendo drasticamente redefinidas. Aspecto dos mais salientes desse processo é a transformação revolucionária sobrevinda no campo da tecnologia, com as inovações combinadas nas áreas de microeletrônica e informática, telecomunicações, transporte, biotecnologia e novos materiais. (...) ao tornar imensamente mais fáceis o acesso e o processamento de informações, ao possibilitar o estabelecimento de contatos eletrônicos instantâneos por todo o globo, ao reduzir dramaticamente o tempo

¹¹ “Recomendou a privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia e liberalização unilateral do comércio exterior. O Estado, portanto, devia retirar-se da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, submetendo-a às forças do mercado” (BANDEIRA, 2009, 53).

e o custo do transporte a longa distância, as novas tecnologias dão um novo ímpeto à internacionalização do capital, em virtude:

- a) Das elevadas exigências, materiais e humanas, implicadas em seu desenvolvimento;
- b) Da possibilidade que elas oferecem, por meio da automação computadorizada, de combinar simultaneamente flexibilidade e economia de escala, diversificação de produtos e produção em massa (Erns & O'Connor, 1989, p.22; Cohen & Zysman, 1987, p.156 ss. *Apud* Velasco e Cruz, 2007, p.390);
- c) Das condições que elas criam para a conformação de um mercado de capitais abrangente, capaz de aglutinar recursos e canalizá-los para aplicações remuneradoras em escala mundial;
- d) Da capacidade que proporcionam às empresas de coordenar estritamente suas atividades, configurando-as espacialmente em função das estratégias compreensivas que tendem a apagar as diferenças entre espaços domésticos e externos.

Tais aspectos expressam como a revolução dos fatores relacionados ao transporte e a logística participaram, e foram determinantes, na reestruturação da dinâmica econômica mundial. São estas considerações que dão a fundamentação necessária a análise dos objetos deste artigo, ao passo que, segundo Harvey (2005),

O modo capitalista de produção fomenta a produção de formas baratas e rápidas de comunicação e transporte, para que “o produto direto possa ser realizado em mercados distantes e em grandes quantidades”, ao mesmo tempo em que novas “esferas de realização para o trabalho, impulsionadas pelo capital” podem se abrir. Portanto, a redução nos custos de realização e circulação ajuda a criar espaço novo para a acumulação. Reciprocamente, a acumulação de capital se destina a ser geograficamente expansível, e faz isso pela progressiva redução do custo de comunicação e transporte (HARVEY, 2005, p. 50).

Assim, o surgimento da IIRSA representa o reconhecimento, e a incorporação definitiva, da importância da integração física mais eficaz entre os mercados sul-americanos, para a produção e realização mais competitiva do capital neste bloco. Desta forma, busca-se usufruir, da melhor forma possível, das vantagens comparativas proporcionadas pelo transporte da mercadoria, além da fluidez de serviços e pessoas, uma vez que esta dimensão é considerada, segundo Harvey (2005), parte intrínseca e definitiva no processo de produção capitalista.

A IIRSA como estratégia de integração sul-americana

Embora a indústria do transporte seja, potencialmente, uma fonte de mais-valia, há boas razões pra que o capital não se engaje em sua produção, exceto sob certas circunstâncias favoráveis. Desse modo, o Estado é, muitas vezes, bastante ativo nessa esfera da produção.

Marx (1973: 531-3) in: David Harvey, *A produção capitalista do espaço* (2005).

A IIRSA, sigla mais comumente utilizada para designar a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, possui origem controversa. Embora informações colhidas de forma geral, sobretudo através da divulgação midiática sobre as relações políticas e econômicas na América do Sul, contribuam para a compreensão deste processo como uma iniciativa independente dos 12 países constituintes da região, enquanto simples Estados-Nação, alguns autores sul-americanos fazem apontamentos que possibilitam um entendimento divergente. Segundo Camacho e Molina (2005, p. 312):

De manera independiente a las iniciativas de los bloques de desarrollo regional en Sudamérica – como La CAN o el MERCOSUR –, las políticas de integración de la banca internacional, con miras a liberalización económica del continente y la negociación de los Tratados de Libre Comercio (TLC), han consolidado la definición de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que es el establecimiento de una visión geográfica y económica integrada de la región, y han planificado la organización del espacio sudamericano en franjas multinacionales concentradoras de los flujos de comercio actuales y potenciales que convergen hacia un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones.

O conteúdo de parte do texto de apresentação do programa, extraído do seu site oficial, não expõe esta face da IIRSA, apontada por Camacho e Molina (2005). Não dá a devida evidência ao fato de que uma intervenção de tal magnitude extrapola a mera dimensão político-burocrática das decisões tomadas entre os países membros e possui atores que são os reais protagonistas nas relações capitalistas vividas no século XXI: os bancos internacionais e as empresas transnacionais. De acordo com texto colhido no site oficial:

La Iniciativa surgió de la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Agosto del año 2000 en la ciudad de Brasilia, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica

suramericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y desarrollo de subregiones aisladas (Fonte: <http://www.iirsa.org>).

As considerações tecidas sobre isto fazem ainda mais sentido a partir momento em que é retomado o trecho do livro “A produção capitalista do espaço”, do geógrafo inglês David Harvey, destacado antes de ser dado início ao desenvolvimento deste tópico. Referenciando Karl Marx, Harvey (2000) aponta que os serviços de transporte e comunicação possuem leis próprias de realização do capital. Sendo assim, a iniciativa privada, historicamente, se afasta desta dimensão produtiva, forçando o Estado¹² a se fazer mais presente nessa esfera da produção.

De acordo com Harvey (2000), enquanto o produto se prende ao estágio da circulação, o capital não é realizado e, a cada vez mais, o reinício da fase de reinvestimento é retardada. No entanto, como já dito, estas considerações são feitas tendo como referência os manuscritos de Marx, produzidos na época em que ainda não havia sido inaugurada a fase de domínio do capitalismo financeiro, que emana, dentre outros motivos, para sanar este “entreve” proporcionado pelo momento da circulação, dentro do processo de produção.

O protagonismo do Estado, dentro do formato contemporâneo da criação de condições para a realização do capital na esfera do transporte e comunicação, possui uma dependência intrínseca em relação aos organismos financiadores e às definições das empresas transnacionais. O projeto autônomo, realizado com o potencial interno de recursos e capitais, ficou para trás, foi vivido no período do nacional-desenvolvimentismo. A dependência da entrada de capital externo, para viabilizar o projeto de integração e desenvolvimento, marca esta iniciativa (IIRSA), que nasceu em meio ao avanço do neoliberalismo na América Latina.

Conforme o Ministério do Planejamento do Brasil (s/d):

Esta iniciativa surgiu a partir de uma proposta brasileira, baseada na experiência de planejamento e em estudos desenvolvidos com foco na integração da infra-estrutura logística do país, financiados pelo BNDES. A IIRSA é financiada, desde sua criação, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Além destas agências, a IIRSA também recebe financiamentos oriundos do banco governamental brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Fonte: <http://www.planejamento.gov.br>).

¹² Será utilizado neste artigo o formato Estado, com letra maiúscula, para designar o país, enquanto Estado-Nação e; o formato estado, com letra minúscula, para se referir às unidades federativas do Brasil, principalmente nas considerações sobre o Mato Grosso do Sul, tecidas mais adiante.

Embora tal apontamento demonstre, de forma mais fiel, a real dimensão deste tipo de intervenção, ou seja, os grandes interesses das empresas transnacionais e a presença decisiva dos bancos, como é o caso do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), o Estado não deixa de ser bastante ativo na esfera da produção, como apontou Marx. É o agente estatal quem canaliza a aplicação dos recursos externos e domésticos (caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES), via atuação das pastas ministeriais e da terceirização de serviços. Em se tratando da relação entre o Estado e infraestrutura, Lamoso (2008 p. 38) aponta que:

Por se tratar de um dos elementos organizadores do espaço geográfico e por ter, historicamente, o Estado assumido um papel fundamental na definição da implantação da infraestrutura, o planejamento com base na elaboração de planos plurianuais tem destacado a infra-estrutura como elemento relevante para a dinâmica regional e para o crescimento econômico, associando investimentos em infraestrutura com o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto).

Considerando que uma das características da Economia é definir prioridades, a escolha dos territórios “contemplados” com os eixos de integração e desenvolvimento da IIRSA foi determinada por uma série de variáveis. No entanto, a proposta aqui apresentada acredita, essencialmente, que a integração física – materialização da relação existente entre desenvolvimento tecnológico e tomada de decisões políticas – entre mercados, pode vir a estimular, na contradição do processo, a integração política e sociocultural. Embora esteja-se partindo deste pressuposto, na presente análise, a integração em questão é predominantemente econômica, dimensão historicamente guiada pela relação custo-benefício.

Segundo Zibechi (2006, p. 02), são 10 (dez) eixos de integração e desenvolvimento definidos pela IIRSA, como disposto na Tabela 1.

Tabela 1. Eixos de Integração e Desenvolvimento definidos pela IIRSA.

EIXOS	PAÍSES ENVOLVIDOS	FINALIDADE
Eixo Peru - Bolívia - Brasil	Brasil, Bolívia e Peru	Criação de um eixo de transportes envolvendo o Brasil, Bolívia e Peru, com a conexão portuária peruana no Pacífico, permitindo a expansão do comércio destes países com a Ásia.
Eixo do Sul	Chile e Argentina	Exploração do turismo e dos recursos energéticos (gás e petróleo).
Eixo Interoceânico de Capricórnio	Antofagasta/Chile – Jujuy/Argentina – Asunção/Paraguai – Porto Alegre - Brasil	Integração energética, incorporação de novas terras à agricultura de exportação e biocombustíveis.
Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná	Sul e sudoeste do Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai	Integração dos transportes fluviais e incremento na oferta de energia hidrelétrica.
Eixo do Amazonas	Colômbia, Peru, Equador e Brasil	Criação de uma rede eficiente de transportes entre a Bacia Amazônica e o litoral do Pacífico, com vista à exportação.
Eixo do Escudo Guiano	Venezuela, Guiana, Suriname e extremo-norte do Brasil	Aperfeiçoamento da rede rodoviária.
Eixo Andino do Sul	Região andina da fronteira Chile-Argentina	Turismo e rede de transportes.
Eixo Interoceânico Central	Sudeste brasileiro, Paraguai, Bolívia, norte do Chile e sul do Peru	Rede de transportes para exportar produtos agrícolas brasileiros e minerais bolivianos pelo Pacífico.
Eixo Mercosul-Chile	Brasil, Argentina, Uruguai e Chile	Integração energética, com ênfase nos gasodutos e na construção de hidrelétricas.
Eixo Andino	Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia	Integração energética, com destaque para a construção de gasodutos.

Fonte: (ZIBECHI, 2006, p. 02; adaptado).

Os dois eixos destacados na tabela - Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná e Eixo Interoceânico Central - serão selecionados para a discussão, de forma específica, no próximo tópico, pois envolvem diretamente o território sul-mato-grossense em suas projeções (Figura 1 e 2).

Considerações sobre o estado de Mato Grosso do Sul no contexto dos Eixos de Integração e Desenvolvimento

Antes de identificar a relação entre o estado de Mato Grosso do Sul e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul/IIRSA, no contexto dos projetos de

Integração e Desenvolvimento sul-americano, é preciso explicar, brevemente, acerca de alguns pontos importantes, tais como: Quais infraestruturas de transporte e comunicação o estado possuía previamente a este processo de integração física da América do Sul? Em que contexto foram criadas as redes que já interligavam o estado com outros pontos do território regional, nacional e continental? Quais as semelhanças entre os processos vividos em outro contexto e as iniciativas atuais, ou pelo menos mais recentes?

No que diz respeito à infraestrutura de transportes,

Do final do século XIX até meados de 1970, o Oeste brasileiro foi pensado como um vazio demográfico ou, no máximo, como “terras” vocacionadas para a prática da agropecuária extensiva. Consequentemente, a sua infra-estrutura viária era precária e apresentava-se desarticulada com os centros de produção industrial nacional. Pode-se dizer que não havia muitas alternativas à modalidade fluvial, pois se mostrava frágil e deficiente em função da pouca segurança de seu percurso e principalmente pelo fato do Rio Paraguai ser internacional. Estes aspectos não atendiam aos objetivos de integração proposta pelo governo federal (SILVA, 2004, 38).

Antes das políticas de desenvolvimento da segunda metade do século XX, o território sul-mato-grossense era servido basicamente de algumas linhas férreas, construídas em meio à dinâmica de outros ciclos econômicos, anteriores à produção agroindustrial, além de estradas incompatíveis com a demanda produtiva vivida pelo estado de Mato Grosso do Sul a partir da segunda metade do século passado.

Segundo Silva (2004, p. 37):

Foi no contexto das políticas de desenvolvimento e de planejamento da segunda metade do século XX que o sistema rodoviário se disseminou pelo território sul-mato-grossense. Foi através do Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE), dentro das políticas integradoras do território nacional, que o Centro-Oeste se interligou com o Sudeste industrializado.

No entanto, o processo de modernização do território sul-mato-grossense, promovido pelos planos que integraram os grandes programas de desenvolvimento do período ditatorial, sofreu mudanças estratégicas. Conforme aponta Silva (2004, p. 31):

As estratégias de desenvolvimento dadas a partir das cidades-pólo, elaboradas no contexto dos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (1971-1974 e 1975-1979) são substituídas por Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, nos Planos Plurianuais (PPA) do Governo Fernando Henrique Cardoso, quais sejam: Brasil em Ação e Avançar Brasil.

A importância dada, anteriormente, aos pontos de destaque no território – por possuírem fatores mais competitivos (recursos, localização, rede urbana, infraestrutura prévia, dentre outros) -, no intuito de estimular a criação de polos de desenvolvimento, foi substituída, no limiar do século XXI, pelos Eixos de Integração e Desenvolvimento.

Tal modificação no panorama estratégico se deve a maior importância atribuída ao transporte e a comunicação em tempos de intensificação dos processos globalizantes. Como já descrito nos apontamentos anteriores, o transporte e a comunicação durante o processo de produção de bens e serviços sempre foram parte intrínseca e decisiva. Com a intensificação da globalização, de acordo com Santos *apud* Silva (2004, p. 29), é preciso entender que:

Os países se distinguem uns dos outros em função das possibilidades abertas de fluidez. Por isso, umas das ações estabelecidas de governo é a criação ou aperfeiçoamento dos seus sistemas de transportes e circulação, que facilitam o movimento de pessoas e de riquezas. Na medida em que esses movimentos, dentro de cada país, possam interessar as frações hegemônicas do capital, o equipamento viário e infroviário são também do interesse de outros países.

Em meio a essa nova dinâmica, parte das iniciativas emanadas do Estado brasileiro, demonstra a compreensão de que é preciso integrar melhor o seu território, de acordo com o que determina os novos fatores competitivos. O Mato Grosso do Sul, mesmo com as políticas de desenvolvimento empregadas a partir da segunda metade do século XX, consistia em uma das unidades federativas que precisava melhor se integrar as unidades produtivas transformadoras e aos mercados consumidores, tanto de dentro quanto de fora do país, sobretudo pelo fato de estar localizado numa espécie de “rótula” de distribuição da produção nacional, se for considerada a dimensão continental sul-americana. É neste cenário que o estado se insere na política dos Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA.

A consulta ao documento “*Cenários e Estratégias de Longo Prazo MS 2025 – caminhos para o desenvolvimento*” possibilita verificar certo panorama desta busca pela compatibilização das políticas de desenvolvimento a nível regional, sob a égide do governo do estado, com as políticas imprimidas pela esfera nacional, em uma articulação multisetorial. Apesar de algumas contradições entre as duas esferas, no que tange aos objetivos e metodologias, há uma compatibilização nítida quando o aspecto tratado consiste na integração econômica, comercial e financeira, como parte das estratégias econômicas.

Segundo consta no documento é preciso:

Intensificar o atual processo de integração econômica, comercial e financeira, voltado com força para a integração regional com o Mercosul, as áreas fronteiriças vizinhas e Chile (Zicosur e vias bioceânicas), combinando as ações para a construção da infra-estrutura física com o estímulo à construção dos arranjos produtivos locais e o intercâmbio de benefícios mútuos entre eles (DOCUMENTO MS-2025).

De acordo com Gardin (2008, p. 77, 78):

Subproduto desse planejamento, o Plano Diretor de Transportes de Mato Grosso do Sul – MSTRANSP foi um instrumento da política do governo estadual, instituído a partir do Plano Diretor de Transportes do CODESUL, este realizado com apoio do extinto GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (órgão do Ministério dos Transportes) e da PETROBRÁS.

A autora ainda aponta, em suas considerações sobre o Plano, que:

Visando a promoção do desenvolvimento econômico e social de Mato Grosso do Sul, o MSTRANSP absorveu um conceito baseado na multimodalidade dos transportes. Este conceito refere-se à integração entre os diversos modais de transporte (hidroviário, ferroviário, rodoviário e aeroviário), com o objetivo de obter maior eficiência econômica, além do clássico item da redução dos custos de operação e de circulação de produtos (GARDIN, 2009, p. 78).

Ao analisar a carteira de projetos de cada Eixo da IIRSA, percebe-se que há uma proximidade, principalmente, entre a trama viária, e demais fluxos, a ser produzida pelos Eixos Hidrovia Paraguai-Paraná¹³ e Interoceânico Central¹⁴ com a que resultaria, em nível intra-territorial, a partir dos projetos de transportes necessários, segundo os estudos do MSTRANSP. As Figuras 2 e 3, evidenciam a localização estratégica do estado em meio as áreas envolvidas nos dois eixos.

¹³ Neste eixo “Las principales exportaciones son poroto de soja, petróleo crudo, minerales de hierro, tortas y harina s de semillas oleaginosas y concentrados de hierro. Estos productos dan cuenta del 28% de las exportaciones totales de los países del EID y el 87% de las mismas se despachan por vía marítima y fluvial. La región cuenta con grandes cantidades de recursos de minerales de hierro (las minas de Urucúm y Mutún cercanas al pantanal entre Bolivia y Brasil) y dispone de importantes excedentes de energía hidroeléctrica (aquí están ubicadas las mayores represas hidroeléctricas de Suramérica) y de gas natural, así como capacidades para la producción agropecuaria, agroindustrial e industrial”. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?id=118&menuItem=68>. Acesso em 07 de julho de 2019.

¹⁴ Quanto a este último eixo “Las principales exportaciones son cobre refinado, mineral de cobre y concentrados, aceites crudos de petróleo, porotos de soja y concentrados de hierro. La suma de las exportaciones de estos productos alcanza el 37% de las exportaciones totales de los cinco países, con un 89% despachado por vía marítima. Las exportaciones han logrado importantes avances tecnológicos conducentes al aumento de la productividad y a la apertura de nuevos mercados. Como el precio de la tierra en las regiones menos desarrolladas es todavía relativamente bajo, existen ventajas competitivas para el desarrollo de nuevas inversiones en el sector agropecuario, así como en diversas actividades mineras”. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?id=122&menuItem=68>. Acesso em 07 de julho de 2019.

Figura 2. Localização do estado do Mato Grosso do Sul em relação ao Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: <http://www.iirsa.org> – adaptado.

Percebe-se, desta forma, que se trata de um esforço conjunto, pois o estado não está alienado às projeções nacionais e em nível de bloco econômico, e também não é possível que estes excluam o estado de suas projeções estratégicas, pois trata-se de uma questão eminentemente geográfica, de lógica físico-territorial. Ou seja, alinhar as prioridades, apesar das contradições existentes durante o processo, apresenta-se como a tentativa de se manter e avançar no mercado de maneira competitiva.

Figura 3. Localização do estado do Mato Grosso do Sul em relação ao Eixo Interoceânico Central.



Fonte: <http://www.iirsa.org> – adaptado.

As unidades federativas dependem do aporte de investimentos canalizados pelo governo federal e, ao mesmo tempo, o Estado tem inserido as unidades federativas no circuito econômico de acordo com os interesses de cada momento da história, como evidencia os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) da segunda metade do século XX. Trata-se de uma constante relação de complementaridade entre os países membros, que se expressa em diversas escalas. Assim, tem-se como grande justificativa do fortalecimento do bloco político-econômico sul-americano a necessidade que o mundo atual exige de se estar, constantemente, buscando anular a ameaça eminente sobre um país mediante a fortalecimento da potencialidade apresentada por outro país, integrante do mesmo bloco.

Considerações finais

Na geopolítica mundial, os recursos naturais intrínsecos aos territórios têm se configurado, historicamente, como a mola propulsora da expansão dos muitos territórios que se encontram em permanente disputa. Isso vai adquirindo novas formas, mas os pressupostos se mantêm e estão ligados estritamente com as dinâmicas produtivas.

No revezamento das nações dominantes nesta disputa, os Estados Unidos da América foi o protagonista no decorrer do século XX, sobretudo mediante a conquista de poderio econômico e militar. Com isto, o mesmo atribuiu destaque à América do Sul, em meio ao seu rol de interesses territoriais, pois desde a vigência da Doutrina Monroe, esta porção do continente passou a ser vista como uma área de extrema importância para a manutenção e expansão do domínio e hegemonia norte-americana.

Mas, no limiar do século XX para o século XXI, as nações pertencentes ao que vinha sendo denominado de periferia do mundo têm ganhado destaque, sobretudo as emergentes - Brasil, Argentina, Índia, China, África do Sul, dentre outros -, passando a neutralizar as ofensivas das políticas imperialistas através do fortalecimento político e a retomada de algumas rédeas da política econômica, pelo menos no que tange à maior participação na trama multisetorial (iniciativa privada local, bancos internacionais, empresas transnacionais, e outros). Deste modo, a integração da região, enquanto bloco político e econômico uno, tem emergido como uma das grandes alternativas para se firmar de vez num mercado mundial, que se configura, a cada vez mais, pela radicalização dos processos globalizantes.

A IIRSA, política discutida em específico neste artigo, acredita que a integração física do território, visando à interligação de mercados regionais, abre caminho para a integração em outras dimensões, quais sejam: a político-institucional e a sociocultural. No entanto, como se cria condições apenas do ponto de vista econômico, há a predominância da relação custo-benefício, pertencente a gênese econômica de tais iniciativas. Isto abre prerrogativas para que, na definição das prioridades, aspectos como meio ambiente e o conjunto sociocultural dos territórios envolvidos por tais políticas, sejam, de certa forma, não contemplados, ao menos diretamente.

Ao realizar considerações sobre o Mato Grosso do Sul neste contexto, buscou-se desmistificar um pouco do aspecto megalomaniaco desta iniciativa, e evidenciar que ela não está distante das realidades local e regional. Este estado tem compatibilizado a sua política com a política multisetorial, na qual o governo federal é integrante. Desde o início do “abandono”, por parte do governo federal, da política de criação dos Polos de Desenvolvimento, e substituição pela estratégia dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, os governos do Mato Grosso do Sul têm alinhado suas estratégias a este perfil.

Mas quem conduz este processo político local ainda é, predominantemente, as frações de classe fortalecidas em meio ao desenvolvimento do circuito econômico local, na segunda metade do século passado, configurado pela produção agropecuária e, posteriormente, pela criação de um complexo agroindustrial ligado a estas cadeias produtivas, subjugadas, não obstante, aos processos de financeirização da economia.

Assim, uma série de sujeitos e segmentos da sociedade não participa deste processo de integração que, por enquanto, é predominantemente econômico, e visa sobremaneira a competição no concorrido mercado mundial globalizado. Por mais que isso tenha um retorno indireto para as estas pessoas, na medida em que a dinamização dos circuitos produtivos possui a capacidade de aquecer as economias locais, isto ainda é insuficiente.

Embora as relações sociais de produção seja a principal base para o desdobramento das demais relações sociais, há a necessidade de desenvolver estratégias capazes de inserir as manifestações que não estão diretamente ligadas ao caráter produtivo da sociedade, o que contribuiria para transcendência em relação à dimensão meramente material da integração sul-americana.

Referências

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Processo de transfronteirização na Bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CRUZ, S. C. V. Reestruturação econômica mundial, mudança geopolítica e reformas nos países periféricos. In: _____. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países de periferia**. São Paulo: UNESP, 2007. P. 319-481.

CAMACHO, Gabriel Herbas; MOLINA, Silvia. IIRSA y La integración regional. **OSAL**, Ano VI, n. 17, maio-agosto, 2005.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GARDIN, Cleonice. Mato Grosso do Sul: considerações sobre política de transporte e projetos de integração continental. In: **Transportes e políticas públicas em Mato Grosso do Sul**. / Lisandra Pereira Lamoso, organizadora – vários autores. – Dourados, MS: Editora da UFGD, 196p, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. **Cenários e estratégias de longo prazo: MS-2025, caminhos para o desenvolvimento**.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
LAMOSO, Lisandra Pereira. **A infraestrutura como elemento organizador do território**. In: Questões Nacionais e Regionais do Território Brasileiro. SILVEIRA, M. R. (Org.); LAMOSO, L. P. (Org.); MOURAO, P. F. C. (Org.) .1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 36-46.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. "Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)". **Planejamento e Investimentos - Programas e Projetos**. Ministério do Planejamento (sd).

QUEIROZ, Paulo R. Cimó. **Caminhos da erva mate: a montagem da rede de transportes associada à economia ervateira sul-mato-grossense (1882-1902)**. In: Segundo Congreso Latinoamericano de Historia Económica, 2010, Ciudad de México.
<http://www.economia.unam.mx/cladhe/simposiosyponencias.php>. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Historia Económica, 2010. p. 1-26.

SILVA, Eliane Aparecida Cabral. **Políticas Públicas de transporte rodoviário no Mato Grosso do Sul: o FUNDERSUL e as ações executadas na Unidade regional de Dourados** / Eliane Aparecida Cabral da Silva – Dourados, MS: UFMS, CPDO, 2004. 192p.

ZIBECHI, Raúl. **IIRSA: La integración a La medida de los mercados.** Programa de las Américas. Informe especial. Publicado em 13 de junho, 2006.

Recebido em 11 de julho de 2019.

Aceito em 19 de agosto de 2019.