

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

NATAN DE OLIVEIRA SCHUMANN

**CRISE DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O DESENGAJAMENTO DA IIRSA E
SEUS DESDOBRAMENTOS**

Porto Alegre

2024

NATAN DE OLIVEIRA SCHUMANN

**CRISE DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O DESENGAJAMENTO DA IIRSA E
SEUS DESDOBRAMENTOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Schumann, Natan de Oliveira
CRISE DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O DESENGAJAMENTO
DA IIRSA E SEUS DESDOBRAMENTOS / Natan de Oliveira
Schumann. -- 2024.
70 f.
Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Integração. 2. América do Sul. 3.
Infraestrutura. 4. IIRSA. I. Silva, André Luiz Reis
da, orient. II. Título.

NATAN DE OLIVEIRA SCHUMANN

CRISE DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O DESENGAJAMENTO DA IIRSA E SEUS DESDOBRAMENTOS

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 7 de fevereiro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Pela educação pública, gratuita e de qualidade, agradeço ao Estado brasileiro e àqueles que o servem com dedicação. Assim, agradeço ao Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva, por quem tive o privilégio de ser orientado neste trabalho de conclusão, pelo seu atencioso apoio, pela paciência com minhas falhas e pela rica troca de ideias desde nossa primeira reunião de orientação.

Também expresso minha gratidão aos projetos de extensão do curso de Relações Internacionais da UFRGS, não só por me permitirem praticar a escrita acadêmica, mas também colocar meus conhecimentos à disposição de um fim maior. De modo especial, agradeço ao UFRGSMUN Back in School, projeto que conheci ainda no Ensino Médio e que tive a honra de coordenar em 2022, e à Oficina de Estudos sobre a China e o Leste Asiático (OfChiLA), sua equipe coordenadora e seus participantes, por terem me eleito como bolsista ainda no início de minha graduação e me propiciado um extenso crescimento acadêmico na minha incipiência como aprendiz das Relações Internacionais.

Agradeço, ainda, aos meus preciosos amigos, sejam eles de infância, do Ensino Médio, de voluntariado ou da faculdade, que me apoiaram, fortaleceram, inspiraram e incentivaram a seguir em frente. Por fim, manifesto meus profundos agradecimentos à minha família e aos meus amados pai e mãe pelo carinho inigualável e por sempre terem prezado por minha educação e pelos meus sonhos, nos momentos alegres e nos momentos difíceis.

Nos complace que nos llamen "continente de la esperanza". [...] En la realidad esta esperanza es algo así como el cielo prometido, una promesa de pago cuyo cumplimiento se aplaza. Se aplaza para el próximo período legislativo, para el próximo año o para el próximo siglo.

(Pablo Neruda)

RESUMO

O presente trabalho teve como tema a integração física na América do Sul em um contexto de crise, analisada a partir do caso da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), constituída em 2002, incorporada pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL em 2008 e descontinuada em 2017. Tendo isso em vista, o propósito da pesquisa foi investigar como se deu o processo de desengajamento institucional da IIRSA e o que se sucedeu com os projetos prioritários de integração física que ela previa. Os métodos utilizados foram a pesquisa bibliográfica, para o estudo do histórico da integração no subcontinente e a análise do contexto da crise dela, e a análise de dados descritiva, para o processamento de informações do último relatório de projetos prioritários publicado pela IIRSA e da carteira de projetos do PROSUL. O trabalho conclui que o estabelecimento da IIRSA se deu em um cenário favorável à constituição de uma hegemonia consensual (Burgess, 2008), de iniciativa brasileira, nas relações interestatais sul-americanas, e uma posterior mudança neste cenário, em meados da década de 2010, levou à fragilização das instituições regionais vigentes, e, conseqüentemente, da IIRSA. Diante disso, foi possível verificar a conclusão de apenas 5 dos 14 projetos prioritários da Iniciativa com prazo para 2022 foram completados no tempo previsto.

Palavras-chaves: Integração. América do Sul. Infraestrutura. IIRSA.

ABSTRACT

The present work had as its theme the physical integration in South America in a context of crisis, analyzed through the case of the Initiative for the Integration of South American Infrastructure (IIRSA), established in 2002, incorporated by the Council of Infrastructure and Planning of UNASUR in 2008, and discontinued in 2017. With this in mind, the aim of the research was to investigate how the institutional disengagement process of IIRSA occurred and what followed with the priority physical integration projects it envisaged. The methods used were bibliographic research to study the history of integration in the subcontinent and analyze the context of its crisis, as well as descriptive data analysis for processing information from the last report of priority projects published by IIRSA and the PROSUR projects portfolio. The work concludes that the establishment of IIRSA occurred in a favorable scenario for the constitution of a consensual hegemony (Burgess, 2008), led by Brazil, in South American interstate relations. A subsequent change in this scenario in the mid-2010s led to the weakening of existing regional institutions and, consequently, of IIRSA. As a result, only 5 out of the 14 priority projects of the Initiative with a deadline set for 2022 were completed on schedule.

Keywords: Integration. South America. Infrastructure. IIRSA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Eixos de Integração da IIRSA	26
Quadro 1 - Classificação dos projetos da API 2022 em relação a sua conclusão	45
Quadro 2 - Projetos parte da carteira do PROSUL em execução em 2022	57
Quadro 3 - Projetos parte da carteira do PROSUL em etapa de pré-investimento em 2022	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIC	Agenda de Implementação Consensuada
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CAN	Comunidade Andina de Nações
CEBAF	Centro Binacional de Atenção em Fronteira
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
GNEA	Gasoduto do Nordeste Argentino
IIRSA	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul- Americana
Mercosul	Mercado Comum do Sul
PROSUL	Fórum para o Progresso da América do Sul
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL E A SUA DIMENSÃO FÍSICA	15
2.1	ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL	15
2.2	A TESE DA HEGEMONIA CONSENSUAL	20
2.3	DA IIRSA AO COSIPLAN	24
3	OS PROJETOS PRIORITÁRIOS PARA A INTEGRAÇÃO FÍSICA NA AMÉRICA DO SUL	30
3.1	AS AGENDAS DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA E DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INTEGRAÇÃO	30
3.2	A API 2022 E SEUS PROJETOS CONCLUÍDOS	35
3.3	OS PROJETOS PRIORITÁRIOS NÃO CONCLUÍDOS NA API 2022	39
4	O TEMA DA INFRAESTRUTURA DIANTE DA CRISE DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	47
4.1	A CRISE DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL	47
4.2	A INTEGRAÇÃO FÍSICA PÓS-IIRSA E COSIPLAN	53
5	CONCLUSÃO	61
	REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão teve como tema a integração física na América do Sul, tendo analisado o caso da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) e do desengajamento gerado em torno dela, a partir de meados da década de 2010, em meio a um contexto mais amplo de crise na integração do subcontinente. Afirma-se a ocorrência desta crise pois, a partir dos anos 1980, observou-se uma intensificação na integração da América do Sul, inicialmente, em meio à crise da dívida enfrentada pelos países da região, que os levaram a buscar o fortalecimento mútuo para resistir à marginalização econômica e às vulnerabilidades externas, quadro este que favoreceu o início do processo de formação do Mercosul (Moreira; Quinteros; Silva, 2010). No entanto, na segunda década do século XXI, observaram-se mudanças políticas internas em diversos Estados sul-americanos, o que repercutiu em uma crise nos moldes vigentes da integração regional e, sobretudo, na desarticulação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), à qual a IIRSA estava então subordinada (Rossi; Vasconcelos, 2023; Carvalho; Senhoras, 2020).

Conforme a obra *Integración y comercio: Diccionario latinoamericano de términos y conceptos*, de Eduardo Gudynas e Mariela Buonomo (2012), a integração é uma forma de relação multidimensional entre dois ou mais países, normalmente calcada no comércio, mas que pode perpassar o campo político, social, cultural e a economia de modo mais abrangente. Tendo isso em vista, pode-se considerar como uma das dimensões da integração o aspecto físico, no qual se promove a conexão entre países através da infraestrutura de transportes terrestres, portos, aeroportos, energia, comunicações, entre outras. A dimensão física impacta em outras dimensões da integração, como a econômica, ao garantir o abastecimento de cadeias produtivas com matérias-primas e o escoamento da produção, mas também a social e cultural, propiciando, por exemplo, a circulação de pessoas e a troca de informações.

A América do Sul contemporânea apresenta uma configuração espacial na qual grandes centros populacionais estão distanciados, resultado tanto de fatores geográficos quanto históricos. Os geográficos dizem respeito à existência de massas territoriais de difícil ocupação ou transposição humana no continente, como a Floresta Amazônica e a Cordilheira dos Andes. Os históricos, por sua vez, ao

processo de ocupação desencadeado com a colonização portuguesa e espanhola, privilegiando o assentamento em regiões costeiras. Sobre essa configuração, a geógrafa brasileira Therezinha de Castro (2012) sustenta que diferentes fatores “[...] predispueram os países sul-americanos a uma dissociação econômica e psicossocial, vivendo de costas uns para os outros” (Castro, 2012, p. 16). Surgido o interesse de integrar na dimensão física esses países, espontaneamente se produziria a necessidade de promover obras de infraestrutura, capazes de contornar as barreiras geográficas e superar a separação histórica de seus territórios ocupados.

Enquanto a partir do fim da II Guerra Mundial começaram a surgir iniciativas de integração na América do Sul baseadas no desenvolvimento conjunto e na redução de vulnerabilidades externas, nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e a consolidação dos Estados Unidos da América como grande potência mundial, testemunhou-se a disseminação do neoliberalismo, que foi adotado por diversos países sul-americanos e redirecionou os projetos regionais para a participação na globalização. Por fim, nos anos 2000, ocorreu uma reação política ao neoliberalismo, levando grupos de esquerda ao poder em diversos países e inaugurando uma nova fase no regionalismo sul-americano, que intensifica a integração. No entanto, na década seguinte, estes governos começam a perder popularidade, de modo que, com sua queda, também acabam enfraquecidos, ou até mesmo abandonados, os projetos de integração por eles levados à cabo, como a UNASUL (Silva; Costa, 2022; Álvarez, 2021; Moreira; Quinteros; Silva, 2010).

Diante da realidade histórico-espacial da América do Sul, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana despontou, no início do século XXI, como grande projeto de integração física do subcontinente. Sua grandiosidade, entretanto, não residia apenas nos seus projetos, que incluíam obras nas áreas de transportes, energia e comunicações e somavam, de início, US\$ 37,4 bilhões, mas estava também na sua abrangência de todos os doze países sul-americanos desde sua criação (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana — IIRSA, 2004a). Esta constatação sugere uma possível confluência de interesses no que se tratava na superação do distanciamento espacial dos Estados, ao mesmo tempo que indica a existência de diretrizes econômicas e políticas compartilhadas para a integração regional, dando sentido à tese do estabelecimento de uma ordem hegemônica consensual na região, conforme Burges (2008).

Na década que sucedeu a criação da IIRSA, em 2000, com a 1ª Reunião dos Presidentes da América do Sul, a iniciativa expandiu-se, juntamente com o projeto maior de integração da América do Sul. Assim, ela foi incorporada, em 2009, pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), criada um ano antes, e teve sua carteira de projetos ampliada (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento — COSIPLAN, 2011a). Contudo, mesmo tendo sido capaz de criar consensos em torno de sua proposta e ter sua expansão viabilizada desde sua fundação até o fim da década de 2000, a IIRSA entra, na década de 2010, em um processo de desmantelamento, permanecendo congelada desde meados desta década até o momento presente.

A justificativa da pesquisa encontra-se, antes de tudo, na importância dos fenômenos de integração para as Relações Internacionais, sendo um tema recorrente na política externa dos Estados, seja pelo seu potencial de assistir o crescimento de economias domésticas, pelas suas possibilidades como projetores de influência de uma potência ou pela sua capacidade de fortalecer mutuamente os países de uma região frente ao Sistema Internacional. Além de serem observáveis as correspondências desses pontos com o histórico da integração na América do Sul, o estudo da sua dimensão física, por sua vez, tem sua importância como a forma material com que territórios, populações e economias efetivamente se integram, e que, diante da conformação histórico-espacial do subcontinente sul-americano, representa uma multiplicidade de desafios e oportunidades. Ademais, a relevância dada para a IIRSA na sua primeira década de existência e a magnitude dos seus projetos e investimentos demonstra a necessidade de investigar a situação presente das obras diante de seu desmantelamento como iniciativa.

Diante da problemática apresentada, o problema estudado por esta pesquisa foi: como ocorreu o processo de desengajamento da IIRSA e quais os seus desdobramentos? A hipótese formulada foi de que o desengajamento da IIRSA se deu como consequência de uma ampla crise na integração da América do Sul, tendo como resultado na descontinuidade de seus projetos prioritários de infraestrutura, além do fim de sua configuração institucional, dentro do arcabouço no qual estava inserida (COSIPLAN e UNASUL). O objetivo geral do trabalho foi identificar de que maneira ocorreu o processo de desengajamento da Iniciativa e o que se sucedeu com os projetos prioritários de integração física que ela previa. Os objetivos específicos foram, primeiro, entender o que levou ao estabelecimento da IIRSA

como principal proposta de integração física na América do Sul; segundo, mapear os projetos prioritários da iniciativa em questão, tendo como base a Agenda de Projetos Prioritários de Integração 2022 do COSIPLAN, e investigar o seu andamento no referido ano; e, terceiro, compreender como se deu a crise na integração sul-americana na segunda década do século XXI e quais foram os reflexos disso na dimensão da infraestrutura.

A metodologia empregada foi, para a consecução do primeiro objetivo, a de pesquisa bibliográfica em artigos, livros e documentos oficiais da IIRSA e do COSIPLAN, emitidos entre 2000 e 2011. Para o segundo, fez-se uso da análise de dados descritiva, tendo como fonte o relatório da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) de 2017 e documentos governamentais que trouxessem atualizações sobre os projetos. Para o terceiro objetivo, retomou-se a pesquisa bibliográfica em artigos, livros e documentos oficiais, com destaque, dentre estes, aos documentos fundadores do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) e de seu setor de infraestrutura, além de executar-se uma análise de dados descritiva do portfólio de projetos do mesmo.

O presente trabalho foi dividido em três capítulos, somados a esta introdução e a uma seção de conclusões. O capítulo inicial de desenvolvimento apresentou o referencial teórico e histórico do presente trabalho, discorrendo sobre a integração sul-americana com ênfase nos seus desenvolvimentos no período pós-Guerra Fria e tendo como base as obras de Álvarez (2021), Carvalho e Senhoras (2020), Moreira, Quinteros e Silva (2010) e Silva (2015, 2008). O capítulo também explora a tese da hegemonia consensual, conforme Burges (2008), que serve como instrumento de compreensão do fenômeno da integração regional na América do Sul. Além disso, ele abordou o histórico da integração física na América do Sul nos marcos da IIRSA e do COSIPLAN, partindo de documentos e relatórios oficiais das organizações e da pesquisa de Silva e Costa (2022).

O capítulo intermediário investigou a situação atual dos projetos de infraestrutura da Agenda Prioritária de Projetos de Integração (API) do COSIPLAN pós-2017, a fim de verificar se tais projetos foram descontinuados. Definiu-se como referencial temporal o período de 2017 a 2022, por situar-se entre o último ano em que foi efetivamente publicado pelo COSIPLAN um relatório do andamento da API e o prazo para execução da primeira leva de projetos prioritários. Neste capítulo, para além do próprio relatório da API de 2017, foram analisados documentos oficiais e

comunicados de imprensa de governos nacionais que indicassem a situação dos projetos no período determinado.

Em meio à ampla carteira de projetos do COSIPLAN, a escolha da Agenda de Projetos Prioritários de Integração 2022 como amostra para o estudo do segundo capítulo deu-se por dois fatores principais. Primeiro, devido à agenda estar condicionada ao interesse político-estratégico dos governos sul-americanos e ao estabelecimento de consenso, ela pode ser relacionada com a tese da hegemonia consensual abordada pela presente pesquisa (COSIPLAN, 2017a; Burges, 2008). O critério político, somado a outros, como a grande perspectiva de investimentos, foi utilizado pelo COSIPLAN para selecionar, dentre seu portfólio completo de projetos, alguns de relevância estratégica para a região, assim constituindo a API (COSIPLAN, 2017a, 2011b). Segundo, como a Agenda já teve seu prazo de cumprimento vencido, tendo em vista que ele estava estabelecido para o ano de 2022, obteve-se um referencial para classificar um projeto como concluído ou não.

Por fim, o último capítulo buscou compreender os fatores históricos, conjunturais e estruturais que resultaram na crise na integração do subcontinente a partir da segunda década dos anos 2000, fundamentando-se nos trabalhos de Nolte (2019), Carvalho e Senhoras (2020), Rossi e Vasconcelos (2023) e Silva (2023). Além disso, foram examinados dois documentos fundadores do Fórum para o Progresso da América do Sul, sendo uma Declaração Presidencial que estabeleceu a criação do organismo e outro o seu primeiro plano de ação para a área de infraestrutura. Ademais, foram investigados os portfólios dos projetos levados à cabo pelo PROSUL, a fim de poder traçar relações entre ele e a API 2022 do COSIPLAN.

2 O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL E A SUA DIMENSÃO FÍSICA

O presente capítulo teve como objetivo apresentar um panorama sobre a integração regional na América do Sul, bem como discorrer sobre a base teórico-conceitual do presente trabalho. Para tanto, ele foi subdividido em três seções, para além da presente seção de introdução e contextualização ao seu tema. A primeira seção apresentou o histórico da integração na América do Sul, com base em Álvarez (2021), Carvalho e Senhoras (2020), Moreira, Quinteros e Silva (2010) e Silva (2015, 2008). A segunda abordou o conceito de hegemonia consensual, aplicado ao caso sul-americano por Burges (2008) e analisado por Silva e Costa (2022). A terceira e última, por sua vez, tratou da trajetória da integração física sul-americana nos marcos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, apoiando-se em relatórios e documentos oficiais da IIRSA (2004a, 2004b, 2000a, 2000b) e do COSIPLAN (2011a, 2011b, 2010).

2.1 ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

É possível remontar as origens do projeto de integração na América do Sul ao período da independência das colônias europeias, no século XIX, e da subsequente formação de Estados nacionais na região. Como descrito por Moreira, Quinteros e Silva (2010), a formação de um grande Estado, não restrito apenas à América do Sul, mas capaz de abranger todo o território da América Latina, era uma das ambições do libertador Simón Bolívar, responsável por liderar movimentos de independência em domínios espanhóis no Novo Mundo. No entanto, disputas de poder nos âmbitos econômico, político e social levaram vários dos antigos territórios coloniais a desagregar-se na sua conversão em Estados independentes, fato observado especialmente nas antigas colônias espanholas. A história dos países da América do Sul, e, de modo amplo, da América Latina, nas décadas que sucederam suas independências, “[...] não foi uniforme nem pacífica” (Moreira; Quinteros; Silva, 2010, p. 10), sendo marcada por diferentes percepções sobre como deveriam ser ordenadas suas relações regionais e internacionais e por diferentes perspectivas para sua integração (Álvarez, 2021; Moreira; Quinteros; Silva, 2010).

O fenômeno do regionalismo na América Latina, entretanto, costuma ter como marco efetivo meados do século XX, no período pós-Segunda Guerra Mundial, como indicam Moreira, Quinteros e Silva (2010), Carvalho e Senhoras (2020) e Álvarez (2021). Além disso, é observável que a integração na América do Latina como um todo passou por distintas fases desde então até atingir sua configuração contemporânea. Carvalho e Senhoras (2020) defendem que o fenômeno do regionalismo, desde que adquiriu maior relevância, manifestou-se globalmente em três distintas ondas. Como apontam os autores:

No contexto da América Latina, essas três ondas também se manifestaram pela emergência de diferentes acordos regionais, inicialmente sob a influência desenvolvimentista de uma política de substituição de importações, por meio de um padrão de regionalismo fechado entre as décadas de 1950 e 1970, passando para um padrão de regionalismo aberto a partir de 1990 e 2000, sob a influência neoliberal, até chegar a um padrão de regionalismo pós-liberal, sob a influência de uma nova esquerda-neodesenvolvimentista entre as décadas de 2000 e 2010 (Carvalho; Senhoras, 2020, p. 62).

Álvarez (2021) corrobora a ideia da existência de diferentes ondas de regionalismo na América Latina, identificando-as de forma semelhante a Carvalho e Senhoras (2020). Ele nomeia, contudo, o período do regionalismo pós-liberal descrito pelos autores como “regionalismo autônomo” (Álvarez, 2021, p. 10), e acrescenta uma quarta onda de regionalismo, de “reedição do realismo periférico” (Álvarez, 2021, p. 10), referente aos períodos de governo de Michel Temer e Jair Bolsonaro no Brasil e de Mauricio Macri na Argentina. De modo geral, Álvarez descreve o curso do regionalismo latino-americano como marcado por momentos de pan-americanismo, com aproximação com Estados Unidos e integração hemisférica, contrapostos por outros latino-americanistas, de busca por autonomia. Ademais, quanto às origens dos projetos de integração na América Latina, Moreira, Quinteros e Silva (2010) reforçam que:

O tema da integração não é novo na América Latina. A necessidade de integração latino-americana começou a ser levantada pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) na década de 1950, sendo que, em 1957, ocorreu a criação de um Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, no âmbito da Cepal. Em fevereiro de 1960, foi assinado o Tratado de Montevidéu, que criava a Associação Latino-Americana de Livre-comércio (Alalc) (Moreira; Quinteros; Silva, 2010, p. 315).

A proposta de integração da CEPAL naturalmente refletia sua análise econômica para a América Latina, de modo que visava viabilizar, a partir da cooperação entre países, a substituição de importações, bem como promover a industrialização, a redução da vulnerabilidade e dependência externas e o desenvolvimento conjunto da região. Além da ALALC, outro importante bloco de integração que surgiu na América do Sul na década 1960 foi o Pacto Andino, fundado a partir do Acordo de Cartagena, assinado em 1969. Este bloco buscou reunir economias com características similares, como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, sem contrapor-se à ALALC. Além dos países citados, houve também o ingresso da Venezuela no Pacto, em 1973, e a saída do Chile, que era membro-fundador, em 1977 (Álvarez, 2021; Moreira; Quinteros; Silva, 2010).

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por transformações, desde o nível interno dos países até o nível sistêmico, impactando também toda a América Latina. Crises econômicas e políticas instalaram-se na região nos anos 80, legando a eles o popular nome de década perdida. No campo econômico, teve-se crise da dívida, com a consecução de empréstimos pelos países latino-americanos para cobrir juros de outros empréstimos, realizados nos anos anteriores, sobretudo para financiar projetos de desenvolvimento nacional. Isto culminou no aumento exagerado da dívida externa, levando os países latino-americanos à marginalização econômica internacional, além de intensificar, domesticamente, as desigualdades sociais (Moreira; Quinteros; Silva, 2010).

No campo político, por sua vez, houve a insatisfação da população com a crise econômica e com a repressão dos regimes autoritários leva à queda da maioria das ditaduras militares na região. Além disso, os ditadores perderam o apoio anteriormente oferecido pelos Estados Unidos, com seu esforço para a “[...] diminuição dos custos (militares, diplomáticos, políticos e econômicos) das alianças com governos locais em áreas já controladas” (Moreira; Quinteros; Silva, p. 292, 2010) e com as políticas externas dos governos Carter, chamada de política dos direitos humanos, e Reagan, de perfil neoliberal e crítico ao nacionalismo econômico das ditaduras latino-americanas (Moreira; Quinteros; Silva, 2010).

Quanto à integração regional, houve uma mudança do caráter dos projetos na década de 1980, que passou a distinguir-se do que fora originalmente proposto pela CEPAL. Este novo caráter teve relação direta com a crise econômica generalizada da década perdida, passando a almejar a conjugação de mercados “[...] na busca de

maior visibilidade internacional e preparação da região para a superação da crise econômica” (Moreira; Quinteros; Silva, p. 316, 2010). Foi neste contexto que se iniciaram as tratativas para a criação do Mercosul, com a superação de rivalidades e aproximação entre Brasil e Argentina, economicamente fragilizados e com discordâncias com os Estados Unidos, sendo o caso brasileiro relacionado à manutenção da reserva de mercado da informática e o argentino à ausência de apoio da potência hemisférica na Guerra das Malvinas. Assim, em 1985, os presidentes argentino e brasileiro acordam sobre o estabelecimento, no prazo de dez anos, de um mercado comum entre os dois Estados (Moreira; Quinteros; Silva, 2010). Conforme Moreira, Quinteros e Silva (2010), os anos 1980 consolidam o perfil sub-regional da integração latino-americana, “buscando maior dinamismo e flexibilidade” (2010, p. 316), o que é notado também por Nolte (2019).

Na década de 1990, consumou-se uma transformação de grande magnitude no Sistema Internacional: o fim da bipolaridade e da Guerra Fria, com a dissolução da União Soviética e a ascensão dos Estados Unidos como o maior polo de poder mundial. Este acontecimento foi acompanhado pela disseminação das ideias neoliberais pelo mundo, que tiveram, na década anterior, o presidente estadunidense Ronald Reagan, já mencionado, e a primeira-ministra britânica Margaret Thatcher como seus principais expoentes políticos. Ainda nos anos 80, os ajustes econômicos exigidos pelos credores dos países latino-americanos que enfrentavam a crise da dívida muito se basearam no neoliberalismo, contando com medidas como a abertura dos mercados e a privatização de empresas estatais (Moreira; Quinteros; Silva, 2010). Além disso, em 1989, estabeleceu-se o Consenso de Washington, cujas recomendações “[...] deram impulso a políticas neoliberais e de abertura unilateral das economias latinoamericanas” (Moreira; Quinteros; Silva, p. 320, 2010).

Com a ampla adoção do paradigma neoliberal, a integração na América Latina passa, mais uma vez, por um período de mudança. A anterior lógica de apoio mútuo diante de um cenário de fragilidade e marginalização foi substituída pela procura da integração da região ao mundo globalizado do pós-Guerra Fria e pela promoção do livre-comércio, inaugurando o período do chamado regionalismo aberto (Álvarez, 2021; Carvalho e Senhoras, 2020). Foi nesse contexto que ocorreu a efetiva fundação do Mercosul, em 1991, reunindo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O Mercosul e o Pacto Andino, que tem seu nome alterado para

Comunidade Andina de Nações (CAN) em 1996, firmam-se como os principais blocos de integração na América do Sul; entretanto, por outro lado, os Estados Unidos também apresentaram seu projeto alternativo de integração, no nível hemisférico, com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A ALCA deveria reunir 34 países americanos e acabaria por sobrepor-se às iniciativas de integração já existentes no continente, inclusive ao próprio Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA, do inglês *North American Free Trade Agreement*), que englobava Canadá, México e os próprios Estados Unidos. A proposta gerou resistência por parte do Mercosul, sobretudo do Brasil, o que dificulta os debates em torno da sua implementação (Moreira; Quinteros; Silva, 2010).

Ao final da década de 1990 e no início dos anos 2000, as políticas neoliberais aplicadas pelos governos sul-americanos começaram a sofrer críticas por não terem surtido os efeitos esperados, mas perpetuado crises financeiras, criando a oportunidade de ascensão de grupos políticos de esquerda. Além disso, com os atentados do 11 de setembro de 2001, o discurso da política externa estadunidense alterou-se da promoção da globalização e do neoliberalismo para o antiterrorismo. Neste sentido, uma conjunção de fatores propiciou mais uma mudança no caráter da integração sul-americana; o Brasil, por exemplo, maior economia da região, ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso e durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, redirecionou sua política externa, passando conferir grande importância estratégica à América do Sul (Silva, 2015; Moreira; Quinteros; Silva, 2010).

Com a liderança brasileira e o apoio dos demais países sul-americanos, surgiu uma nova proposta de integração, que culminou, na dimensão da integração física, na criação da IIRSA, e, na política, na UNASUL (Moreira; Quinteros; Silva, 2010; Burges, 2008, Silva, 2008). Além de eleger a integração regional como uma prioridade, a política externa do governo Lula impulsionou um amplo arco de parcerias estratégicas, visando ampliar sua capacidade de atuação diplomática (Silva, 2015). Nesse sentido, o projeto de política externa do governo Lula operava sob a ideia da construção de um mundo multipolar, no qual o Brasil teria papel relevante (Silva, 2015).

2.2 A TESE DA HEGEMONIA CONSENSUAL

Para além da combinação da crise do modelo neoliberal na América do Sul, que permitiu a ascensão de novos grupos políticos ao poder, com o rearranjo da política externa estadunidense, a transformação no perfil da integração sul-americana no início dos anos 2000 também precisou ser condicionada por uma ordem regional que fizesse uso do momento oportuno, articulasse a vontade política dos governos da região em torno de um projeto integrador e, de fato, o fizesse ser colocado em prática. Esta é a tese de Sean W. Burges (2008), que emprega o conceito de hegemonia consensual, cujas bases estão sobretudo na concepção gramsciana de hegemonia, para a compreensão da integração e das relações internacionais contemporâneas da América do Sul. O emprego deste conceito também foi reforçado por Silva e Costa (2022), tendo sido utilizado pelos autores em sua análise sobre a integração sul-americana no século XXI. Desse modo, a hegemonia consensual, foco do presente subcapítulo, foi utilizada neste trabalho como instrumento teórico para compreender a formação da IIRSA e sua consolidação como um projeto abrangente de integração física na América do Sul.

Quanto aos fundamentos da hegemonia consensual, é importante notar que, conforme Burges (2008), este conceito separa o hegêmona da hegemonia, concebendo ela como um projeto compartilhado entre diferentes atores de uma região. A hegemonia não diz respeito, portanto, à relação de poder entre um Estado e seus subordinados, mas sim a uma ordem na qual estão articuladas as relações interestatais nos campos político, econômico e social, e que é aceita consensualmente por seus integrantes como a forma legítima e mais eficiente de organização de um sistema. O hegêmona, por sua vez, é o país predominante ou líder, capaz de organizar a hegemonia. Sua incumbência é propor suas ideias como as iniciais para a organização da ordem regional, coordenar os debates subsequentes, de modo a considerar ideias dissidentes, até atingir um consenso em torno do projeto, e impulsionar com suas capacidades o andamento inicial do projeto (Burges, 2008).

Contudo, dado ao caráter consensual de sua adoção, o projeto de hegemonia em discussão deixa de ser visto como um interesse apenas do Estado líder, mas acaba internalizado pelos demais Estados, de modo que eles também assumem a responsabilidade de dar continuidade ao andamento do projeto (Burges, 2008). Esta

configuração de hegemonia permite, inclusive, que outro Estado assuma como hegemona, caso tenha capacidades de liderar uma revisão da ordem, sem desmantelar a hegemonia, mas fazendo a sua manutenção, como aponta o autor:

Hegemonia é, portanto, mais do que um conceito aplicado somente às relações políticas interestatais. É um sistema abrangente que ordena relações econômicas, políticas e sociais dentro e entre países. Enquanto essa estrutura abrangente dita o comportamento dos Estados, ela não necessariamente expressa a dominância de um Estado em um momento particular de tempo, contudo pode ser uma estrutura criada através de um acordo consensual entre múltiplos estados liderados por um Estado predominante (Burgess, 2008, p. 70, tradução própria)¹.

A tese da hegemonia consensual fornece um contraponto às interpretações clássicas realista, neorrealista e liberal de hegemonia e do próprio caráter do hegemona. Estas interpretações reforçam o papel da força da potência hegemônica e de seu poderio econômico, da coerção e da imposição das normas, com penalizações diretas aos Estados subordinados que não as cumprirem, como, por exemplo, sanções. A hegemonia consensual estabelece-se, por outro lado, através da cooperação, cooptação e da inclusão dos Estados subordinados no projeto hegemônico, de forma que este não é visto apenas como de interesse do hegemona, mas dos demais países, que consentem com um projeto e o legitimam, a ponto de reconhecer nele o seu interesse nacional. O processo de estabelecimento da hegemonia consensual é, assim, construído a partir do diálogo entre os atores, e não de modo impositivo (Burgess, 2008). Burgess aponta que “[...] o elemento coercitivo é implícito, advindo dos custos e das oportunidades perdidas relativas à exclusão do projeto” (2008, p. 66, tradução própria)². O autor conclui, desse modo, que:

A força da hegemonia consensual, assim, repousa não apenas sobre a capacidade de criar e manter ordem, mas também na habilidade do projeto de agregar e avançar os interesses dos Estados participantes. Hegemonia e hegemona tornam-se entidades separadas: a hegemonia mantém-se como uma estrutura constante e abrangente, com o papel do hegemona transitando entre Estados englobados dependendo de qual participante é

¹ Texto original: “Hegemony is thus more than a concept applying solely to interstate political relations. It is an all-embracing system ordering economic, political and social relations within and between countries. While this overarching structure dictates the behaviour of states, it does not necessarily express one state’s dominance at any particular given moment in time, but can instead be a structure created through a consensual agreement between multiple states led by a predominant state”.

² Texto original: “The coercive element is implicit, coming in the cost and lost opportunities attendant on exclusion from the project.”.

mais hábil para coordenar e avançar um aspecto específico do projeto (Burges, 2008, p. 74, tradução própria)³.

No caso da América do Sul, Burges (2008) identifica a busca de uma hegemonia consensual como iniciativa do Brasil, país detentor da maior população, economia e território na região. Para o autor, o esforço brasileiro de tornar-se um hegemona consensual esteve, portanto, alinhado à sua tradição diplomática de provimento de ideias, sugestões e rascunhos de textos para negociações, bem como de promoção de diálogo multilateral. Silva e Costa (2022) acrescentam que, além disso, não houve um interesse explícito nas linhas de atuação do Ministério das Relações Exteriores brasileiro em tornar o país um líder regional. Ainda é observado por Burges (2008) que, por diversas vezes, o Itamaraty teve como ponto focal apoiar a sustentação de um certo grau de autonomia e soberania para o Brasil diante de diferentes contextos internacionais. Nessa perspectiva, na essência da hegemonia consensual brasileira estaria a extensão da busca por autonomia e soberania para o âmbito da América do Sul, tendo em vista que, apesar de destacar-se regionalmente, o Brasil não possuía capacidades ou disposição para estabelecer uma hegemonia de forma unilateral ou impositiva (Burges, 2008).

Partindo da ideia de que a hegemonia consensual de liderança brasileira foi lançada pela extensão para o âmbito subcontinental de um projeto inicialmente doméstico, entende-se que, nesta lógica, deram-se as propostas práticas para a integração da América do Sul, desde o Mercosul até a UNASUL, incluindo, conseqüentemente, a IIRSA. Para o caso da criação do Mercosul, por exemplo, é possível considerá-lo como fruto da extensão, para o nível regional, da estratégia do novo regionalismo, assumida pelo Brasil no pós-Guerra Fria, com o objetivo de não isolar a América do Sul, nem marginalizá-la, nova ordem mundial, mas posicioná-la diante das pressões da globalização (Burges, 2008). A adoção desse modelo deu-se justamente pelo desafio acentuado, naquele contexto, de sustentar um grau de autonomia e soberania brasileiros, levando o país a buscar uma alternativa ao seu modelo de inserção internacional na ordem bipolar, que variava entre o alinhamento

³ Texto original: "The strength of the consensual hegemony thus comes to rest not just upon the capacity to create and maintain order, but also in the project's ability to aggregate and advance the interests of participating states. Hegemony and hegemon become separate entities: hegemony remains the constant, overarching structure, with the role of hegemon shifting between the embraced states depending on which participant is best able to coordinate and advance a specific aspect of the project."

com os Estados Unidos e “uma versão de terceiro-mundismo” (Burges, 2008, p. 74, tradução própria). O caso da UNASUL, por sua vez, defendem Silva e Costa (2022), também pode ser identificado como uma proposta de iniciativa brasileira, com o início da sua construção na primeira Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, realizada no ano de 2000, em Brasília, tendo o presidente Fernando Henrique Cardoso como seu anfitrião e da qual um dos principais resultados foi a criação da IIRSA.

É importante pontuar que o processo de transposição do projeto brasileiro de busca por autonomia e soberania para o nível regional foi apoiado, especialmente, pela disseminação de ideias e princípios a partir do Itamaraty, sem fazer uso de meios coercitivos, o que, conforme Borges (2008), é uma característica do estabelecimento de uma hegemonia consensual. O autor reconhece que duas ideias centrais permeiam as iniciativas de integração estabelecidas em tal ordem hegemônica, como a IIRSA e o Mercosul. A primeira ideia é a “[...] sensação de segurança econômica coletiva e magnetismo de mercado” (Burges, 2008, p. 76, tradução própria), que se relaciona com o maior peso dos países sul-americanos ao negociarem em conjunto com os países desenvolvidos, reorganizando o balanço de poder econômico Norte-Sul, e com a criação de mercados sustentáveis não apenas para empresas brasileiras, mas de toda a região. A segunda ideia é o multilateralismo, assegurador do caráter consensual da hegemonia e observado na prática na atuação do Itamaraty, assinalada pela realização de proposições, condução das discussões subsequentes e incorporação das demandas levantadas no processo pelos outros países sul-americanos (Burges, 2008).

Conforme o exposto, a hegemonia consensual pode auxiliar na compreensão do fenômeno da integração na América do Sul, principalmente desde o fim da Guerra Fria, e do surgimento de algumas das suas principais iniciativas: o Mercosul, a IIRSA e a UNASUL. Fazendo o uso de tal conceito, é possível notar como o Ministério das Relações Exteriores brasileiro articulou o seu diagnóstico sobre o contexto global e seus desafios como aplicável, de modo amplo, para a América do Sul. Assim, legou-se ao Brasil o papel de hegemona, responsável por organizar, através da construção de consenso com seus vizinhos, uma ordem regional capaz de viabilizar projetos de integração robustos e amplamente apoiados pelos Estados sul-americanos.

2.3 DA IIRSA AO COSIPLAN

Talvez o consenso mais sólido alcançado pelos países da América do Sul foi o de que a região necessitava realizar sua integração física. As justificativas foram variadas, indo desde a necessidade de integrar a região à economia globalizada internacional até fortalecê-la em sua autonomia; contudo, o intento de empreender obras de infraestrutura era comum. Este objetivo consensuado transcreveu-se, a partir do ano de 2000, em uma iniciativa institucional: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana. Mudanças na dimensão política da integração levaram-na a ser incorporada, em 2008, pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL, visando fortalecê-la, mas mantendo seus princípios e objetivos e reafirmando que a integração física era um projeto comum no subcontinente.

Como mencionado previamente, a geografia proporcionou desafios naturais para a integração dos Estados da América do Sul tanto regionalmente como com o restante do globo. O povoamento do continente concentrou-se, ao longo da história, nas costas dos oceanos Atlântico e Pacífico, separadas por grandes massas territoriais desfavoráveis à circulação em grande escala, como a Cordilheira dos Andes e a Floresta Amazônica. Além disso, a posição do continente em relação ao centro econômico global é distante, se observado que o principal eixo internacional de consumo e produção está localizado ao norte da linha do Equador, enquanto a maioria da massa territorial sul-americana está ao seu sul (Castro, 2012).

O desenvolvimento de um projeto de integração física no subcontinente naturalmente sempre esteve dependente das intenções políticas dos Estados. A progressão das diferentes ondas de regionalismo na América do Sul, apresentadas na introdução do presente capítulo, conduziram a um momento favorável para um projeto de integração na dimensão física, que pudesse ser construído de modo consensual e que abrangesse todos os países da região. Pode-se citar, por exemplo, a existência de motivações para a integração física como facilitadora da integração comercial enfatizada no momento imediato do pós-Guerra Fria, quando surgiram propostas para acomodar a América do Sul no novo contexto econômico internacional, como, por exemplo, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), de um lado, e, de outro, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Neste contexto, já no governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, a ideia de uma América do Sul

integrada foi se reforçando, como uma estratégia de fortalecer o Mercosul e a região, sob a liderança brasileira (Silva, 2008)

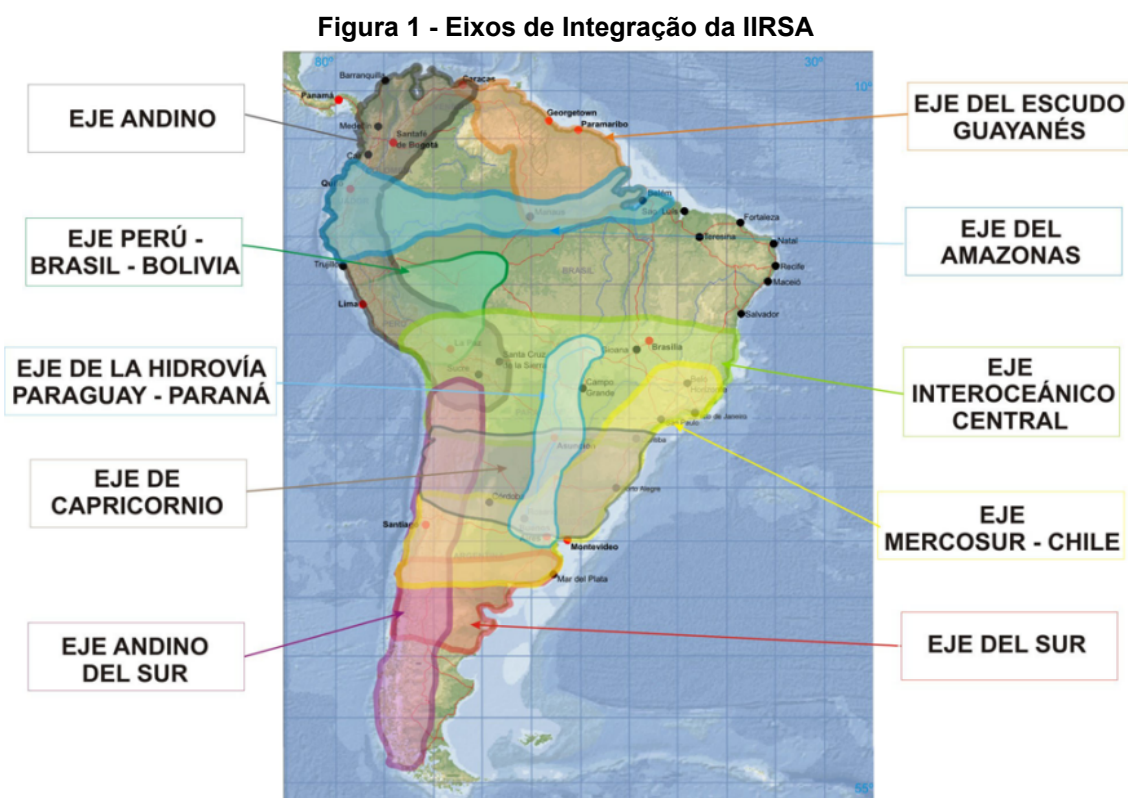
Foi, no entanto, entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000 que a dimensão física da integração foi enfatizada, não sem ser condicionada pelo andamento das outras modalidades de integração que estavam em curso. Álvarez (2021) classifica esse momento como o novo regionalismo, que aprofunda o anterior, do regionalismo aberto, marcado pelas reformas neoliberais. Foi nesse contexto que o debate em torno da integração física se amplia, almejando conectar a América do Sul à globalização e facilitar as trocas comerciais tanto dentro da região quanto para fora dela, bem como interligar as organizações sub-regionais já existentes que visavam o mesmo propósito, como o Mercosul e a Comunidade Andina.

O debate acerca da integração física transpõe-se para o nível institucional na I Reunião dos Chefes de Estado Sul-Americanos, realizada entre agosto e setembro de 2000, na cidade de Brasília, por iniciativa do presidente Fernando Henrique Cardoso. Como apontam Silva e Costa (2022), esta foi a primeira vez na história que todos os líderes da América do Sul reuniram-se sem a presença de uma potência extrarregional. O Comunicado de Brasília, que sintetizou os pontos acordados na reunião, mostrou a intenção dos chefes de Estado de fortalecer as iniciativas já existentes, chegando a determinar a criação de uma zona de livre comércio entre CAN e Mercosul até 2002. Ademais, nele se afirmou “[...] o papel motriz da energia, das redes de transportes e das comunicações para a integração dos países da América do Sul” (IIRSA, 2000a, p. 8, tradução própria) e se demonstrou a satisfação dos mandatários com o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, proposto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Como desfecho das deliberações da I Reunião de Chefes de Estado, em dezembro de 2000, os Ministros de Transporte, Telecomunicações e Energia dos países da América do Sul reuniram-se em Montevidéu, no Uruguai, já sob o designativo da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, 2000b). O Planejamento Territorial Indicativo, documento publicado no ano de 2004, reconheceu o plano de ação elaborado pelos ministros sul-americanos como marco de referência para o desenvolvimento das suas atividades e apresentou os sete princípios orientadores da Iniciativa. Eles eram: o regionalismo aberto, que diz respeito à redução das barreiras internas ao comércio; os Eixos de Integração e Desenvolvimento, que estabelecem as referências territoriais dos projetos da IIRSA;

a sustentabilidade econômica, social, ambiental e política; o aumento do valor agregado da produção no subcontinente; o uso e a difusão de tecnologias da informação; a convergência normativa, que trata da busca da convergência dos programas e das visões dos países sul-americanos para a integração física; e a coordenação público-privada (IIRSA, 2004a; 2000b).

Vale destacar a relevância dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, que, para além de um princípio, como exposto no parágrafo anterior, foram a base efetiva da IIRSA para a organização da integração física no território sul-americano e a distribuição de seus projetos nele. O conceito dos Eixos de Integração e Desenvolvimento já havia sido discutido na reunião ministerial de dezembro de 2000, e foi aperfeiçoado, resultando no arranjo de dez eixos: Andino, Mercosul-Chile, Peru-Brasil-Bolívia, da Hidrovia Paraguai-Paraná, de Capricórnio, Andino do Sul, do Escudo Guianês, do Amazonas, Interoceânico Central e do Sul. Destes, os dois primeiros foram reconhecidos como espaços com dinâmicas de integração institucionalizada, enquanto os oito restantes foram identificados como espaços com potencial de crescimento (IIRSA, 2004a; 2000b). A figura 2 mostra a distribuição dos eixos no espaço geográfico da América do Sul:



Na primeira carteira de projetos divulgada pela IIRSA, em 2004, oito dos dez Eixos de Integração foram contemplados, com exceção dos da Hidrovia Paraguai-Paraná e do Andino do Sul. Esta carteira de projetos buscou atender demandas de todos os 12 países sul-americanos, e teve como foco a infraestrutura energética e de transporte. Entre os eixos contemplados por ela, reuniu-se um total de 335 projetos, cujos investimentos estimados somavam mais de US\$ 37,4 bilhões. No entanto, merece destaque que, adicionalmente, o Comitê de Direção Executiva da IIRSA lançou, para o período de 2005 a 2010, a Agenda de Implementação Consensuada — um compilado de 31 projetos, com investimentos estimados em cerca de US\$ 4,3 bilhões, unanimemente reconhecidos pelos países da América do Sul como de alto impacto para a integração física. Ainda, é válido pontuar que tal compilado não indica que o abarcamento de mais de um país foi um critério para definir um projeto como prioritário, mas que o impacto indireto dos projetos no nível regional também foi considerado, tendo em vista a inclusão na Agenda, por exemplo, do Anel Ferroviário de São Paulo e a Estrada Pasto-Mocoa, obras respectivamente restritas ao Brasil e à Colômbia (IIRSA, 2004b).

Em meados do percurso de execução da Agenda de Implementação Consensuada, ocorre uma mudança fundamental nas configurações da integração da América do Sul: a criação da União de Nações Sul-Americanas, como desfecho de um processo que durou de 2006, com o lançamento da Declaração de Cochabamba, a 2008, ano da aprovação do tratado que constituiu a organização. Álvaro Álvarez (2021) descreve o acontecimento da criação da UNASUL como o resultado de uma nova correlação de forças na América do Sul, significando uma nova fase na integração regional, na qual o paradigma neoliberal do regionalismo aberto passava a ser substituído por um novo paradigma, que almejava o fortalecimento da soberania da região diante do mundo, denominado pelo autor como “regionalismo autônomo” (Álvarez, 2021, p. 10).

A IIRSA foi diretamente afetada pela criação da Unasul, dado que, no escopo desta, foram estabelecidos conselhos para administrar as diversas dimensões da integração regional, incluindo o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). A decisão de criação do Cosiplan incluiu o processo de incorporação da IIRSA, não para levar ao seu esmaecimento, mas para ampliá-la, fortalecê-la e ajustá-la ao novo projeto político regional que surgia, de modo a dar

continuidade ao desenvolvimento da integração física. Como exposto no Plano de Ação Estratégico 2012-2022, o primeiro objetivo geral do COSIPLAN era:

Desenvolver uma infraestrutura para a integração regional, reconhecendo e dando continuidade aos êxitos e avanços da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), incorporando-os ao seu marco de trabalho (COSIPLAN, 2011c, p. 4-5).

A absorção da IIRSA deu-se, em um primeiro momento, no campo institucional, com a incorporação do seu Comitê de Direção Executiva pelo Cosiplan (COSIPLAN, 2011c). Posteriormente, com o fim dos períodos de execução tanto da Carteira de Projetos como da Agenda de Implementação Consensuada, ambos previstos para 2010, ocorre a incorporação da IIRSA no campo dos projetos de infraestrutura através de uma atualização realizada no ano de 2011, já no âmbito do Cosiplan. Esta atualização contou com um aumento no número de projetos a serem realizados na esfera da integração física da América do Sul, chegando a um total de um total de 531 e somando mais de US\$ 116 bilhões em investimentos estimados na chamada Carteira de Projetos do Cosiplan. A atualização também revisou os Eixos de Integração e Desenvolvimento propostos pela IIRSA, que passaram de 10 para 9, com a extinção do Eixo Andino do Sul. Ainda, criou-se uma Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), composta por 31 projetos, incluindo projetos não finalizados da Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA (COSIPLAN, 2011a; 2011b).

O financiamento dos projetos da IIRSA previa fontes variadas, tanto públicas como privadas. Para a API, por exemplo, contava-se com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). A maior fonte de financiamento eram para os projetos da API eram, no entanto, Tesouros Nacionais dos países engajados na Iniciativa (COSIPLAN, 2017a). Álvarez (2021) aponta que, até 2021, 85% dos projetos concluídos pela IIRSA eram de âmbito nacional, tendo sido executados principalmente com investimento público. Burges (2008) destaca a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) brasileiro na provisão de recursos à projetos da IIRSA também fora do país, dispondo “[...] financiamento acessível, expertise e novas tecnologias” (Burges, 2008, p. 77) à outros Estados e ganhos econômicos ao Brasil, com a

concessão de preferência à empresas brasileiras, como a Odebrecht, para a execução das obras.

Tanto Álvarez (2021) quanto Silva e Costa (2022) reforçam o papel brasileiro para a criação da IIRSA. Desde a proposta do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso para a realização da I Reunião de Chefes de Estado, que permitiu o início efetivo da IIRSA, até a participação efetiva brasileira nos projetos, há indícios do papel do Brasil como hegemona e como propositor inicial de um projeto de ordem regional. O caráter da construção da IIRSA, de forma consensuada, com a participação de todos os presidentes e com a criação das Agendas de Projetos Prioritários que refletissem demandas nacionais sustentam a tese do estabelecimento de um sistema de hegemonia consensual de Burges (2008).

Durante seu período de atividade, o COSIPLAN publicou anualmente planos de atividades atualizados e relatórios, tanto em relação à sua Carteira de Projetos quanto à Agenda de Projetos Prioritários. Entretanto, o último relatório da API foi publicado no seu portal oficial no ano de 2017 (2017a), e suas últimas declarações ministeriais datam de 2017 (COSIPLAN, 2017b, 2017c). Estes fatos levantam questionamentos sobre como se procedeu a descontinuação da IIRSA e COSIPLAN, podendo ter sido um resultado da crise na integração sul-americana na segunda década do século XXI, tópico tratado no último capítulo do presente trabalho.

3 OS PROJETOS PRIORITÁRIOS PARA A INTEGRAÇÃO FÍSICA NA AMÉRICA DO SUL

O presente capítulo teve como objetivo pesquisar os projetos considerados de importância estratégica para a integração física da América do Sul, como definidos pela Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL. Dessa forma, ele buscou atender um dos objetivos específicos da pesquisa, mapeando a situação dos projetos prioritários da API em 2022, prazo já vencido para a finalização de 14 de seus projetos. Para este fim, foi utilizado como referência principal o relatório da primeira revisão quinquenal da API, publicado em 2017, sendo a fonte mais atualizada da COSIPLAN para os seus projetos prioritários.

O capítulo foi subdividido em três seções. A primeira apresentou e caracterizou as duas agendas que reuniram os projetos considerados prioritários ao longo da história da IIRSA, sendo a primeira a Agenda de Implementação Consensuada (AIC), que esteve em vigor de 2005 a 2010, e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração do COSIPLAN, estabelecida para o período de 2012 a 2022. A segunda seção discorreu sobre os projetos da agenda mais recente, em sua versão revisada - denominada API 2022 - que foram concluídos dentro do período previsto. A última seção, por fim, mapeou os projetos não concluídos na vigência da API 2022 e buscou reunir dados sobre a situação deles após a revisão quinquenal da API de 2017.

3.1 AS AGENDAS DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA E DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INTEGRAÇÃO

No ano de 2004, a IIRSA lançou sua primeira carteira de projetos, como já abordado na seção 2.1 deste trabalho. Ainda que esta carteira de projetos fosse composta, fundamentalmente, por projetos de alto impacto para a região, no ano seguinte, decidiu-se avançar nos planos para a integração física na América do Sul, passando a considerar-se não apenas o aspecto da conectividade entre países proporcionado por obras de infraestrutura, mas também seu potencial de contribuir para a integração regional de forma estratégica. Assim, em 2005, surgiu a Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA, cuja validade estendeu-se até o ano de

2010, sendo ela composta por projetos de sentido estratégico e com ampla relevância política e econômica para os doze países sul-americanos. Como seu próprio nome indica, a agenda representava e dependia da formação de consenso político entre os países para a definição dos seus projetos (COSIPLAN, 2011b; IIRSA, 2004b).

Para a escolha dos projetos componentes da Agenda de Implementação Consensuada, foram estabelecidos critérios, dentre eles serem integrantes do portfólio mais amplo da IIRSA com “[...] forte apoio político interno dos países envolvidos, incluindo participação da área econômico-financeira dos governos, que permita assegurar prioridade estratégica para os projetos” (COSIPLAN, 2011b, tradução própria). Também levou-se em consideração que fossem projetos “[...] com nível avançado de preparação e com boa perspectiva de financiamento e execução a curto prazo” (COSIPLAN, 2011b, tradução própria), de forma que tivessem maior propensão a serem concluídos. Assim, a AIC conformou-se por uma lista de 31 projetos, voltados desde a construção de rodovias até as conexões regionais em telecomunicações, com uma perspectiva de mais de US\$ 14 bilhões em investimentos (COSIPLAN, 2011b).

Em 2010, ano para o qual estava prevista a conclusão da Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA, dois de seus projetos encontravam-se efetivamente finalizados, e outros dezenove estavam em etapa de execução. Por este motivo, os prazos para os projetos pendentes acabaram por ser recalculados, de modo a alcançar, até o ano de 2014, o índice de 77% de finalização da AIC (COSIPLAN, 2011b). No fim do termo inicialmente projetado para a AIC, todavia, a IIRSA encontrava-se dentro de uma nova conformação institucional, tendo sido incorporada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL, e a renovação de uma agenda de projetos estratégicos para a integração física da região seria, conseqüentemente, conduzida pelo COSIPLAN, tendo em conta as suas bases de atuação. Posto isso, em novembro de 2011, ano após o encerramento do mandato da ACI, foi lançada a Agenda de Projetos Prioritários de Integração, ou API (COSIPLAN, 2011b).

A Agenda de Projetos Prioritários de Integração do COSIPLAN manteve bases muito semelhantes às da ACI: seus projetos deveriam prever um alto impacto para a integração física regional e possuir condições reais, sobretudo financeiras e políticas, de concretização, bem como sua seleção se daria através de consenso

entre os doze Estados sul-americanos (COSIPLAN, 2011b). No entanto, esse processo de renovação também foi acompanhado por atualizações, com a adequação dos critérios de escolha dos projetos prioritários aos princípios do novo arcabouço institucional do qual a IIRSA tornou-se parte. Nisto inclui-se a concepção da integração física como “[...] uma ferramenta do desenvolvimento sustentável econômico, social e ambiental” (COSIPLAN, 2011b, p. 17), e, como indica o seu documento fundador:

A Agenda reconhece a necessidade de avançar sobre outros aspectos de planejamento territorial, com o propósito de otimizar o manejo ambiental do território, somar ingredientes de integração produtiva e logística, harmonizar temas de natureza regulatória e normativa e melhorar os impactos locais da infraestrutura (COSIPLAN, 2011b, p. 17-18, tradução própria).

Outrossim, buscou-se compor a API a partir de projetos estruturados, isto é, grandes projetos de sentido estratégico e interesse comum na região, mas compostos por outros projetos de infraestrutura individuais, integrantes da carteira completa do COSIPLAN. Dessa maneira, estabeleceu-se que nenhum projeto faria parte da API sem estar no portfólio básico de projetos do COSIPLAN. Adicionalmente, projetos da ACI que não chegaram a ser concluídos poderiam tornar-se parte da nova Agenda, desde que estivessem em conformidade com seus critérios (COSIPLAN, 2011b).

Juntamente com os critérios mencionados, foi estabelecido um processo metodológico para a conformação da API, de forma a culminar em uma lista consensual de projetos prioritários. Este processo iniciou-se com a revisão da carteira do COSIPLAN no nível interno dos Estados e a identificação prévia de projetos considerados prioritários para o contexto nacional, a partir de um esforço de diálogo e consenso domésticos. Na sequência, os países apresentaram uns aos outros os projetos prioritários domesticamente, os revisaram, considerando os critérios de inclusão na Agenda, e elaboraram uma lista preliminar de projetos da API. Logo, uma segunda revisão foi feita, agrupando projetos com compatibilidade e definindo-se os prazos de execução das obras. Por fim, a API foi consolidada pelas Coordenações Nacionais da IIRSA, com a definição final de seus conceitos e sua terminologia, e aprovada pelo Comitê Coordenador do COSIPLAN (COSIPLAN,

2017a; 2011b). Ao final, a API acabou constituída por 31 projetos, de valor previsto em mais de US\$ 13,6 bilhões de dólares.

O início da validade da API foi definido para 2012, ano seguinte à sua aprovação, e seu encerramento foi projetado para 2022; portanto, o período de execução dos projetos da agenda foi estabelecido em 10 anos (COSIPLAN, 2011b). Determinou-se a realização de revisões quinquenais à Agenda, com o propósito de verificar se projetos ainda não executados conservavam sua importância estratégica, e se, então, deveriam seguir como parte dela (COSIPLAN, 2017a). Passados cinco anos do lançamento, a revisão programada ocorreu, culminando na publicação de um relatório em 2017; a segunda revisão, que deveria ocorrer no ano de 2022, no entanto, não foi realizada.

A revisão quinquenal de 2017 foi responsável por reorganizar os projetos da Agenda de Projetos Prioritários de Integração e seus cronogramas de execução. Dessa maneira, foram convencionadas três categorias: primeiro, a de projetos que poderiam ser mantidos no prazo inicialmente determinado; segundo, a dos que deveriam ter seu prazo de finalização adiado, pois sua execução não seria concluída no previsto inicialmente; e, terceiro, a daqueles que já não mais contavam com interesse político ou compromisso financeiro por parte dos governos nacionais, devendo, assim, ser removidos da API. O processo revisório foi baseado em uma metodologia específica, e utilizou como recursos os documentos e relatórios que vinham sendo periodicamente publicados pelo COSIPLAN. Também, foi realizada uma rodada de reuniões de cada Eixo de Integração e Desenvolvimento, nas quais representantes dos governos nacionais puderam informar-se sobre o andamento de obras em seus territórios e suas perspectivas de realização (COSIPLAN, 2017a).

Foram estabelecidos quatro critérios para servir ao processo de revisão e determinar em qual categoria cada projeto seria designado. Em primeiro lugar, para seguir na API, um projeto não deveria estar na etapa de definição do seu perfil, tida como a mais incipiente. Em segundo lugar, os projetos ainda em fase de pré-execução deveriam demonstrar algum avanço desde que haviam sido incluídos na Agenda. Em terceiro lugar, os projetos nessa mesma fase também não deveriam ter como fonte de informação estudos anteriores à 2013. Por fim, todos os projetos deveriam estar sob o compromisso de terem seus registros no Sistema de Monitoramento Permanente completos. O processo de revisão da Agenda foi encerrado com uma reunião entre representantes de 11 países sul-americanos, mais

o Comitê de Coordenação Técnica IIRSA/COSIPLAN, que selou a definição e escalação dos projetos nos seus prazos atualizados, agrupando-os e identificando-os como API 2022 e API 2027 (COSIPLAN, 2017a).

De acordo com o relatório da revisão quinquenal de 2017, quatro projetos foram considerados não-prioritários e removidos da API. O projeto do Acesso Nordeste ao Rio Amazonas, que envolvia Brasil, Colômbia, Equador e Peru, foi um dos reclassificados como não-prioritários, mas deveria seguir em execução como parte do portfólio integral do COSIPLAN. Por outro lado, o projeto do Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta, compartilhado por Argentina, Chile, Brasil e Paraguai, deixou de contar com compromisso financeiro de três das quatro administrações nacionais envolvidas, sob a justificativa de que não faziam parte de seus planos de governo. Semelhantemente, deixou de fazer parte dos planos de governo de Brasil e Venezuela o projeto de reabilitação da rodovia Caracas-Manaus, sendo assim retirado da API. A Interconexão Ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai também deixou de ser prioritária para dois dos três países que abrangia; todavia, uma de suas obras, que já estava em execução, foi incorporada ao projeto prioritário do Corredor Ferroviário Argentina-Uruguai-Brasil. A este projeto também foi incorporado um outro, de reabilitação de uma ferrovia no Uruguai, que deixou de ser um projeto prioritário específico (COSIPLAN, 2017a).

Um total de 12 projetos da API foram avaliados como carentes de maior prazo, passando a fazer parte da API 2027. Este grupo somava mais de US\$ 12 bilhões em investimentos previstos, e incluía grandes obras de infraestrutura rodoviária, ferroviária, aeroportuária, fluvial e fronteiriça. Tais projetos eram o Sistema de Conectividade de Passos de Fronteira Colômbia-Venezuela, os desenvolvimentos territoriais para a integração de fronteira e conectividade em Salvador Mazza-Yacuiba e La Quiaca-Villazón, a conexão viária Foz-Ciudad del Este-Assunção-Clorinda, a rota Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown, as rotas de conexão Venezuela-Guiana-Suriname, o melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata, o Hub Aeroporto Internacional em Santa Cruz de la Sierra, o melhoramento da conectividade viária no Eixo Interoceânico Central, o trecho boliviano do Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração, o transporte multimodal no Sistema Lagoa Mirim e Lagoa dos Patos e o Túnel Binacional Água Negra. Dez países sul-americanos receberiam obras individuais destes projetos, excluindo-se apenas Peru e Equador, sendo o Brasil o maior receptor, seguido de

Bolívia e Argentina, com, respectivamente, 25, 18 e 16 obras cada (COSIPLAN, 2017a).

O exercício de revisão da Agenda de Projetos Prioritários de Integração de 2017 foi avaliada pelo COSIPLAN como “[...] sumamente positivo e cumpriu com os objetivos de adequar as prioridades à demanda política e econômica atual, visando o futuro” (COSIPLAN, 2017a, p. 35, tradução própria). Para os projetos que seguiram como parte da Agenda, foram firmados acordos e estabelecidas metas para sua finalização, enfatizando-se a necessidade de manter atualizadas as informações sobre seu andamento nos sistemas de registro do COSIPLAN. Quanto aos integrantes da API 2027, o relatório da primeira revisão quinquenal identificou a necessidade de concentrar esforços “[...] nos projetos individuais que se encontram com dificuldades de implementação, analisando as causas das mesmas e estudando conjuntamente possíveis soluções” (COSIPLAN, 2017a, p. 35, tradução própria). No caso da API 2022, que acabou por agrupar 14 projetos, a diretriz assumida pelo COSIPLAN foi de colocar em execução obras individuais estagnadas e identificar o motivo de sua estagnação.

3.2 A API 2022 E SEUS PROJETOS CONCLUÍDOS

Pouco mais da metade dos projetos da Agenda de Projetos Prioritários de Integração — que, após sua revisão quinquenal, passou de um total de 31 para 26 componentes — tiveram seu prazo mantido dentro do período de 10 anos originalmente idealizado para a execução da API. Estes projetos, que passaram a ser distinguidos como componentes da API 2022, totalizavam mais de US\$ 11 bilhões em estimativas de investimentos, englobando diversos setores de infraestrutura: rodoviário, ferroviário, fluvial, marítimo, multimodal, fronteiriço e energético. Dez países estariam envolvidos na sua execução, com a previsão de realização de 42 obras individuais, sendo 20 nacionais, 19 binacionais e 3 multinacionais. Dentre elas, a maioria envolveria, em alguma medida, o território peruano, somando 21 obras, e, na sequência, o território brasileiro, com 8 (COSIPLAN, 2017a).

As 42 obras individuais contidas nos 14 projetos da API 2022 tinham a perspectiva de receber financiamento proveniente de fontes públicas, privadas ou de parcerias público-privadas. O financiamento público era o que abarcava o maior

número de obras, com 23 no total, seguido do privado, com 13, e do público-privado, correspondente à 6. As principais fontes eram Tesouros Nacionais, seguidas de entes privados, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul e de cooperação binacional (COSIPLAN, 2017a).

Dos 14 projetos inclusos na API 2022, apenas 5 foram efetivamente concluídos dentro do prazo limite. Dentre estes, um projeto, composto igualmente por uma obra individual, foi concluído em território peruano. Além da perspectiva de ser o maior receptor de obras, o Peru, proporcionalmente, também tinha a maior previsão orçamentária, de cerca de US\$ 3,68 bilhões, aproximadamente 30% do total da API 2022. Este mesmo projeto também abarcava a Bolívia, que, por sua vez, esteve envolvida em dois dos projetos concluídos. Este número correspondia a totalidade de sua participação direta em toda a API 2022, e, de forma contrastante ao caso peruano, a Bolívia era o país com menor previsão de investimentos, com aproximadamente US\$ 31 milhões ou 0,3% do orçamento total (COSIPLAN, 2017a).

O projeto prioritário binacional em questão dizia respeito à dinamização de fronteiras e a criação do Centro Binacional de Atenção em Fronteira (CEBAF) Desaguadero, entre os territórios peruano e boliviano. O CEBAF constituía um mecanismo proposto pela Comunidade Andina de Nações para facilitar o controle aduaneiro e o fluxo de pessoas e bens e impulsionar trocas comerciais. De acordo com o COSIPLAN (2017a):

A Decisão 502 do ano 2005 estabeleceu a criação dos Centros Binacionais de Atenção em Fronteira (CEBAF) na Comunidade Andina, e autorizou seus países membros a os estabelecerem e regularem através de Acordos Específicos, que levassem em conta as características particulares de cada um deles. No mesmo ano, se firmou o “Acordo Específico Bolívia-Peru para o CEBAF Desaguadero” que estabeleceu, que estabeleceu as bases para sua regulação e operação (COSIPLAN, 2017a, p. 69, tradução própria).

Desaguadero foi descrito, pelo relatório da API de 2017, como o principal passo de fronteira entre Peru e Bolívia, por onde transitava 80% do comércio terrestre peruano. Desse modo, a construção de um CEBAF naquela localidade permitiria a facilitação do trânsito de bens e pessoas e reduziria o tempo de espera para o trânsito de um território para o outro. O Centro ficaria aberto para passagens ao longo de todo o ano, 24h por dia, e faria o uso de sistemas modernos de controle, como balanças eletrônicas para cargas. Também, ele providenciaria o controle

unificado da fronteira pelos dois países, com representações de organismos estatais de ambas as partes, como as Polícias Nacionais e os departamentos de migrações (COSIPLAN, 2017a). As obras do CEBAF Desaguadero foram inauguradas em abril de 2018 pelos presidentes da Bolívia, Evo Morales, e do Peru, Martín Vizcarra (Presidentes [...], 2018).

O segundo projeto finalizado com participação da Bolívia foi o Passo de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro, localizado entre este país e o Paraguai, que foi um dos componentes da API 2022 a ser concluído ainda a tempo da publicação do relatório de revisão da Agenda pelo COSIPLAN, em 2017. O projeto voltou-se para a implementação de uma Área de Controle Integrado na fronteira entre os dois países, com a construção de infraestrutura para abrigar autoridades migratórias e aduaneiras paraguaias e bolivianas e fornecimento de equipamento informático para o funcionamento do passo de fronteira 24 horas por dia. Através do controle integrado, almejou-se facilitar o monitoramento conjunto do trânsito de cargas e pessoas naquela localidade, onde se conectam rodovias nacionais de acesso a importantes cidades, a exemplo de Assunção, e regiões, como o departamento boliviano de Tarija, maior exportador de gás daquele país. A relevância estratégica do projeto se dava pois sua conclusão condicionava a realização de outras obras não-prioritárias do portfólio do COSIPLAN, sobretudo de infraestrutura rodoviária, que facilitaria as trocas de mercadorias como gás, alimentos, minerais, combustíveis, bens manufaturados e outros desde as áreas onde eram produzidos na Bolívia e no Paraguai (COSIPLAN, 2017a).

Além do passo de fronteira com a Bolívia, o Paraguai teve um segundo projeto prioritário concluído em seu território: a Linha de Transmissão 500 kV Itaipu-Assunção-Yacyretá, sendo o segundo com maior investimento estimado da API 2022, num total de US\$ 852 milhões. Ele se dividia em duas obras de linhas de transmissão de 500 kV a serem instaladas em território paraguaio, conectando à Villa Hayes, localidade próxima de Assunção, duas usinas hidrelétricas. A primeira linha partia da usina de Itaipu, e foi concluída em 2017, enquanto a segunda correspondia ao trecho Yacyretá-Ayola-Villa Hayes, tendo sido inaugurada em 2018 (Gobierno [...], 2018; COSIPLAN, 2017a). O projeto envolveu, dessa forma, duas usinas binacionais e, indiretamente, outros dois países, sendo Yacyretá compartilhada pelo Paraguai com a Argentina e Itaipu com o Brasil. Seus objetivos e seu sentido estratégico estavam em incrementar o abastecimento de energia elétrica

à cidade de Assunção, responsável por mais de 50% da demanda paraguaia de eletricidade, e aumentar a capacidade de exportação de energia pelo Paraguai, tendo em vista que, entre 2015 e 2016, aproximadamente 75% da energia ofertada pelo país foi destinada à exportação (COSIPLAN, 2017a).

Outro projeto finalizado com a API 2022 voltou-se para o porto uruguaio de Nueva Palmira, terminal logístico de grande importância para a economia da bacia do Prata. Este porto, localizado sobre o rio Uruguai, próximo de suas intersecções com o rio Paraná e da Prata, se configura como a principal saída de produtos florestais e agrícolas uruguaios para exportação, bem como escoamento de minério de ferro produzido por Brasil e Bolívia e envia, para o interior do continente, combustíveis e fertilizantes. O funcionamento do porto, no entanto, dependia da infraestrutura urbana da cidade de Nueva Palmira, o que produziu um conflito acerca do espaço com a população local, acompanhado de poluição atmosférica, congestionamento de estradas, custos logísticos adicionais nos produtos escoados e perda de competitividade para o porto. Desse modo, este projeto prioritário visava requalificar o ordenamento territorial da cidade e seus arredores, para acompanhar o desenvolvimento da atividade portuária de forma sustentável (COSIPLAN, 2017a).

No escopo do projeto prioritário do Porto de Nova Palmira, foram previstas obras de infraestrutura rodoviária para ampliar o seu acesso, sendo a mais importante a construção de desvio na cidade de Nueva Palmira, conectando a zona portuária diretamente à rodovia Rota 21 e dispensando a passagem de suas cargas pelo interior da cidade (COSIPLAN, 2017a). Esta obra, juntamente com a reabilitação de outros trechos rodoviários componentes da rota de transporte logístico para Nueva Palmira, foram inauguradas pelo governo uruguaio em 2019, assim como, dois anos depois, novos acessos ao desvio e a estradas auxiliares do porto de foram concluídos (Quedaron [...], 2021; Gobierno [...], 2019).

Por fim, o quinto dos projetos concluídos no prazo da API 2022 e o único em território brasileiro foi a conexão entre a cidade de Porto Velho e a região costeira do Peru, com a construção de uma ponte sobre o Rio Madeira - obra tida como “[...] fundamental para consolidar a integração física” (COSIPLAN, 2017a, p. 108) entre os dois países. Apesar de o projeto prioritário em questão tratar-se apenas da obra da ponte sobre o Rio Madeira, ele fazia parte de um plano maior, de ligação entre rodovias brasileiras, como a BR-364, e peruanas, como a Interoceânica Sul. O propósito do projeto era aprimorar a conexão entre as cidades do sudoeste peruano

e os portos do Pacífico com os estados brasileiros do Mato Grosso, Acre e Rondônia, facilitando a exportação de produtos como soja, ferro, cobre e combustíveis, entre outros, aos mercados asiáticos e norte-americanos, sem a necessidade de passagem marítima pelo canal do Panamá. A ponte, localizada em Abunã, no estado brasileiro de Rondônia, foi inaugurada em maio de 2021 (Ponte [...], 2021).

3.3 OS PROJETOS PRIORITÁRIOS NÃO CONCLUÍDOS NA API 2022

Dos 14 projetos prioritários de integração incluídos pela API 2022, 9 não foram concluídos até o prazo limite estabelecido pela revisão da Agenda em 2017. Um deles era o Eixo Viário Paita-Tarapoto-Yurimaguas, projeto de US\$ 310,5 milhões em investimentos esperados e com o objetivo de conectar as cidades industrializadas da costa peruana do pacífico com áreas produtoras de bens primários no interior do país. De forma mais ampla, as obras em hidrovias e portos compreendidas pelo projeto permitiriam a ligação de centros urbanos da Amazônia peruana, brasileira e colombiana, facilitando a saída de produtos de exportação sul-americanos para mercados do Pacífico (COSIPLAN, 2017a).

Especificamente, o projeto prioritário contemplava sete obras individuais, correspondentes a duas rodovias, duas hidrovias e três modernizações portuárias, estando as obras rodoviárias já concluídas em 2017. Quanto às obras em portos, duas também já haviam sido concluídas, enquanto a terceira estava prevista para iniciar-se em 2019. Destacava-se, nesse campo, como uma consequência almejada pelo projeto, a descentralização do porto de El Callao, responsável então por 85% do tráfego marítimo peruano (COSIPLAN, 2017a). As obras individuais ainda pendentes faziam parte da chamada Hidrovia Amazônica, operada pela concessionária COHIDRO, que, por sua vez, era conformada por uma empresa peruana e uma estatal chinesa. Em março de 2023, o relatório da COHIDRO informou que as obras pendentes ainda se encontravam na etapa de pré-execução, sendo classificadas como paralisadas pela concessionária (Concesionaria Hidrovia Amazónica S.A., 2023).

Outro projeto prioritário não concluído, de características semelhantes ao Eixo Viário Paita-Tarapoto-Yurimaguas, foi o do Eixo Viário Callao-La Oroua-Pucallpa. Considerada a conexão multimodal mais importante do Peru, o projeto incluía

rodovias, hidrovias e portos marítimos e fluviais e a ligação da capital, Lima, e do porto de El Callao com centros produtivos da região amazônica peruana, bem como da Colômbia e do Brasil. Totalizando um investimento estimado de US\$ 2,672 bilhões, as suas nove obras individuais, sendo quatro no setor rodoviário, uma de melhoramento de navegabilidade e quatro de modernização portuária pretendia fortalecer a complementaridade econômica das regiões peruanas da serra e da selva com a costa, onde estão os principais centros urbanos e industriais do país. Além disso, as obras colaborariam com as exportações de produtos primários da região central peruana para os Estados Unidos, Ásia e outros países sul-americanos, bem como facilitaria o abastecimento de zonas produtivas amazônicas no Equador, Colômbia e Brasil com produtos de Lima. Em 2023, a obra da modernização do porto de El Callao, com ampliação dos seus molhes, seguia com a mesma extensão de 2017, sendo que sua finalização estava prevista para 2018. Semelhantemente, o porto de Pucallpa, previsto pelo projeto prioritário em questão, não foi construído, sendo declarado pelo Congresso peruano em 2023 como necessidade pública (Ampliación [...], 2023; Declaran [...], 2023).

O corredor viário multinacional entre Quito, Bogotá e Caracas, que visava articular a conexão entre os principais centros urbanos equatorianos, colombianos e venezuelanos e facilitar a circulação de bens e pessoas entre os países, também foi um projeto prioritário não finalizado. Ele era composto por dois projetos individuais que, somados, totalizavam o maior investimento estimado da API 2022, de US\$ 2,825 bilhões. Seu objetivo deveria ser alcançado pela conexão das vias já existentes desde a fronteira colombiana até Caracas ao porto de Buenaventura, passando por Bogotá. Este porto tem posição estratégica, pois é um dos possíveis acessos das economias sul-americanas ao oceano Pacífico e, conseqüentemente, seus mercados, sem utilizar o canal do Panamá (COSIPLAN, 2017a).

As obras desde a fronteira colombiana até Quito e Caracas já estavam concluídas e em operação, de modo que a serem realizadas estavam todas em território colombiano. Enquanto algumas obras deste projeto já se verificavam prontas no momento da revisão do API (COSIPLAN, 2017a), poucas evidências foram encontradas de avanços dentro do período estipulado para a API 2022, tampouco de conclusão integral, nas que seguiram pendentes. A Agência Nacional de Infraestrutura colombiana divulgou, por exemplo, em sua prestação de contas sobre avanços no modal rodoviário de 2023, que, naquele ano, as obras entre as

localidades de Pamplona e Cúcuta, na fronteira com a Venezuela, estavam próximas de sua finalização, mas ainda não concluídas (Agencia Nacional de Infraestructura, 2023).

Outro projeto não finalizado que abarcava Colômbia e Equador era a da dinamização da fronteira entre os países, com destaque ao plano de modernização do passo de fronteira Tulcán-Ipiales, descrito como o “[...] principal ponto de vinculação entre ambos os países” (COSIPLAN, 2017a, p. 62). Um dos motivos para a necessidade da modernização desse passo de fronteira era a demora nos trâmites aduaneiros, que levavam, então, de 2 a 3 dias, sendo que o fluxo de veículos de carga era intenso, de cerca de 1200 caminhões por dia em ambos os sentidos. Dessa forma, o projeto tinha como objetivo a conversão dos centros nacionais de controle fronteiriço em Centros Binacionais de Atenção em Fronteira. Para além do Tulcán-Ipiales, havia um outro projeto de implantação de um CEBAF, no passo de fronteira de San Miguel, que fora concluído em 2015. Adicionalmente, o projeto de dinamização da fronteira Equador-Colômbia visava aprimorar a infraestrutura rodoviária através de duas obras, uma de construção de uma nova ponte internacional em Rumichaca e ampliação da ponte antiga, que foi concluída em 2013, e outra de melhoramento da pavimentação de uma via, que já estava em execução em 2017 (COSIPLAN, 2017a). Não foram encontradas evidências de que a obra principal, da criação do CEBAF de Tulcán-Ipiales, havia sido sequer iniciada até 2022.

No sentido da integração entre os territórios do Peru e do Equador, estava previsto projeto na chamada Autopista do Sol, com investimento estimado de US\$ 666,3 milhões para o melhoramento do seu trecho entre as cidades do norte peruano de Sullana e Aguas Verdes. O projeto tratava, efetivamente, de obras ao longo de mais de 440 km da Autopista Internacional Norte, parte da Rodovia Pan-Americana e corredor rodoviário mais denso do Perú. Ele inclui o trecho de fronteira terrestre de maior fluxo entre os dois países, estimado em cerca de 1400 veículos por dia (COSIPLAN, 2017a). Ademais, “[...] desde os Acordos de Paz, essa vinculação rodoviária internacional triplicou o volume do comércio exterior e quintuplicou o trânsito anual de veículos” (COSIPLAN, 2017a, p. 71, tradução própria), demonstrando seu potencial integrador para Equador e Perú. Para este projeto, tampouco foram identificadas fontes de sua conclusão até o ano de 2022.

Dentre os projetos prioritários envolvendo a Argentina, estava a construção do Gasoduto do Nordeste Argentino (GNEA), que previa a instalação de aproximadamente 1500 km de gasodutos troncais, isto é, de tubulações principais, e mais 1500 km de ramais de distribuição, além de infraestrutura associada, como plantas compressoras. Sua pretensão era ampliar o acesso ao gás natural para regiões argentinas demandantes, possibilitando seu uso para a indústria e agricultura, geração de energia elétrica, consumo residencial e transporte. A construção do GNEA ainda carregava consigo um sentido estratégico para a integração regional e para as relações econômicas entre Bolívia e Argentina, dado que o mercado argentino de gás tinha na produção boliviana seu principal fornecedor externo, e, em 2016, 92% dos valores exportados da Bolívia para a Argentina correspondiam a este produto (COSIPLAN, 2017a). Ainda, em 2018, o Parlamento do Mercosul resolveu que a construção integral do gasoduto e a sua operação eram de interesse regional, considerando o seu potencial para o desenvolvimento não apenas argentino, mas de todo o bloco (Parlamento do Mercosul, 2018).

O projeto havia sido oficialmente lançado pelo governo argentino em 2003, e, mais de uma década depois, em 2017, seu desenvolvimento se encontrava em estágio avançado, com mais de 90% das tubulações assentadas e com previsão de finalização das etapas I e II para 2018 (COSIPLAN, 2017a). No entanto, nos anos seguintes à publicação do relatório da revisão da API, as obras do GNEA não demonstraram o avanço previsto, passando por adversidades, como o roubo de canos entre 2019 e 2020, confirmado pela justiça argentina em 2022 (Robo [...], 2022), e a demora para a licitar a operação da infraestrutura instalada do gasoduto, o que foi cobrado por governadores de províncias argentinas em 2019. Na ocasião, o governo provincial de Santa Fé alertou que os dutos construídos naquela província e na de Chaco estavam, desde setembro anterior, inoperantes, mesmo que preenchidos com gás para abastecer consumidores (La provincia [...], 2019). Posteriormente, em 2022, uma declaração resultante da 11ª Assembleia dos governadores das províncias do Norte Grande argentino informou que apenas 1147 km do gasoduto estavam operantes, e que as obras planejadas para Salta, Formosa, Chaco, Misiones e Corrientes ainda não haviam sido finalizadas (En la 11º [...], 2022).

Um projeto da API 2022 sequer iniciado, mas concebido como de grande potencial de dinamizar o comércio entre pólos econômicos do Mercosul, era o da construção de uma nova ponte internacional entre o município brasileiro de Jaguarão e o uruguaio de Rio Branco (COSIPLAN, 2017a). Conforme o relatório do Conselho:

A construção da nova Ponte Internacional entre Brasil e Uruguai melhorará a conectividade ao largo do Corredor Montevideu – Porto Alegre, principal rota comercial terrestre entre ambos os países e uma das mais importantes do Mercosul. A nova ponte desviará os tráfegos que atualmente utilizam a rota comercial Chuy – Chuí, evitando a passagem de transporte pesado pelo trecho brasileiro Rio Grande - Pelotas, protegendo zonas de reserva natural e turísticas (COSIPLAN, 2017a, p. 93, tradução própria).

Destacava-se também o fato da rota de cargas e passageiros entre Porto Alegre e Montevideu era responsável por mobilizar cerca de 60% do comércio internacional entre Uruguai e Brasil, e a Ponte Internacional Barão de Mauá, responsável pela ligação das cidades fronteiriças de Jaguarão e Rio Branco estava em atividade desde 1930, apresentando ameaças a sua estrutura devido ao trânsito de veículos pesados de carga e, por isso, chegando a ser fechada para passagem de caminhões em algumas ocasiões (COSIPLAN, 2017a). O projeto tinha previsão de ser licitado em 2018 e receber um investimento superior a US\$ 93 milhões; no entanto, ele não fora iniciado até 2023, quando, no mês de dezembro, o governo brasileiro anunciou que seria lançada licitação para elaboração da nova ponte e execução de suas obras (Rota [...], 2023; COSIPLAN, 2017a).

O projeto prioritário do Corredor Ferroviário Argentina-Uruguai-Brasil, que visava modernizar as vinculações das redes ferroviárias dos três países e aprimorar a integração física dos países do Mercosul, foi parcialmente concluído, mas não finalizado, até o ano de 2022. As obras individuais que o compunham estavam concentradas no território uruguaio, contribuindo, assim, para a conexão de importantes núcleos urbanos, econômicos e logísticos do país, como Montevideu, Salto, Paysandu e Rivera, com um modal alternativo ao rodoviário. Quatro obras individuais o compunham, cada uma correspondente a reabilitação ou recondicionamento um trecho de ferrovia: Rivera-Santana do Livramento-Cacequí, já finalizada em 2012; Montevideu-Rivera, em etapa de execução em 2017; Piedra Sola-Salto Grande, em igual situação, com previsão de conclusão para dezembro de 2019; e Algorta-Fray Bentos, que ainda não havia sido iniciada quando da última revisão da API e que possuía expectativa de finalização para março de 2020

(COSIPLAN, 2017). Não foram encontradas evidências de finalização tanto do trecho de Piedra Sola-Salto Grande como de Algorta-Fray Bentos.

Um último projeto, no campo do controle fronteiriço e também parcialmente realizado, era o de otimização do Passo de Fronteira Sistema Cristo Redentor, que se destacava como um dos maiores investimentos estimados da API 2022. Tal passo de fronteira é o de maior movimento entre Chile e Argentina, e situa-se no topo da Cordilheira dos Andes, a mais de 3000 metros de altitude. Devido a sua localização, a passagem pode permanecer fechada por mais de trinta dias em um ano dependendo das condições climáticas, comprometendo esta via fundamental de conexão entre os dois países. Dentre as obras específicas previstas neste projeto de otimização estavam a criação de um centro de controle de cargas em Uspallata e outro de controle de passageiros em Los Horcones, ambas cidades na Argentina; a construção de um novo complexo fronteiriço a 300 km ao norte do em utilização; reformas em túneis; e a implementação de um Sistema Binacional de Controle de Gestão para o Passo Cristo Redentor (COSIPLAN, 2017a). A única obra a ser efetivamente concluída foi a do novo complexo fronteiriço, levada à cabo pelo governo chileno e inaugurada em 2019 (Presidente [...], 2019). No lado argentino, em 2022, a obra de Los Horcones seguia em execução, tendo se iniciado em 2021 e com perspectiva de finalização para o primeiro semestre de 2024 (El Ministerio [...], 2022). Também em 2022, uma obra em um túnel no Passo Cristo Redentor foi relançada pelo governo argentino como parte do plano de infraestrutura Argentina Grande (SUAREZ, 2022).

Ao analisar os dezesseis projetos da API 2022, é possível identificar e destacar características do perfil dos projetos e de seu estado de execução. O quadro 1 resume estas informações, ordenando os projetos de acordo com o segmento de infraestrutura do qual fazem parte e sua situação em 2022. A escolha dos segmentos de infraestrutura foi baseada nas categorias utilizadas pelo COSIPLAN em seu relatório do API, simplificando-as, tendo como resultado o segmento hidroviário, ferroviário, rodoviário, energético e de administração fronteiriça. Para a situação dos projetos em 2022, optou-se pela divisão em concluído e não concluído, considerando as obras individuais componentes de cada projeto. Também, destacou-se o investimento estimado para os projetos em 2017 e os países onde eles seriam realizados, conforme a classificação do COSIPLAN. Nesse sentido, é válido pontuar que, para essa classificação, não foram

considerados todos os países com potencial de serem impactados pelos projetos, mas apenas os territórios onde suas obras específicas seriam realizadas.

Quadro 1 - Classificação dos projetos da API 2022 em relação a sua conclusão

Projeto	País	Segmento de infraestrutura	Situação em 2022	Estimativa aproximada de investimento
Eixo viário Paíta-Tarapoto-Yurimaguas	Perú	Hidroviário, rodoviário	Não concluído	US\$ 310 milhões
Eixo viário Callao-La Oroya-Pucallpa	Perú	Hidroviário, rodoviário	Não concluído	US\$ 2,67 bilhões
Corredor viário Caracas-Bogotá-Buenaventura/Quito	Colômbia	Rodoviário	Não concluído	US\$ 2,82 bilhões
Interconexão fronteiriça Colômbia-Ecuador	Colômbia, Ecuador	Gestão fronteiriça, rodoviário	Não concluído	US\$ 319 milhões
Centro Binacional de Atenção de Fronteira Desaguadero	Bolívia, Perú	Gestão fronteiriça	Concluído	US\$ 29,2 milhões
Autopista do Sol	Perú	Rodoviário	Não concluído	US\$ 666 milhões
Linha de transmissão Itaipu-Assunção-Yacyretá	Paraguai	Energético	Concluído	US\$ 852 milhões
Acessos ao Porto de Nueva Palmira	Uruguai	Rodoviário	Concluído	US\$ 15 milhões
Passo de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro	Bolívia, Paraguai	Gestão fronteiriça	Concluído	US\$ 1,9 milhão
Gasoduto do Nordeste Argentino	Argentina	Energético	Não concluído	US\$ 1,87 bilhão
Nova Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco	Brasil, Uruguai	Rodoviário	Não concluído	US\$ 93,5 milhões
Corredor ferroviário Argentina-Uruguai-Brasil	Brasil, Uruguai	Ferrovário	Não concluído	US\$ 367 milhões
Otimização do Passo de Fronteira Cristo Redentor	Argentina, Chile	Gestão fronteiriça, rodoviário	Não concluído	US\$ 1,01 bilhão
Conexão Porto Velho-Costa Peruana	Brasil	Rodoviário	Concluído	US\$ 48 milhões

Fonte: Elaboração do autor com base em COSIPLAN (2017a).

Ao observar o quadro, pode-se notar que os segmentos de infraestrutura com menos projetos concluídos foram o hidroviário e o ferroviário, não havendo em ambos nenhum integralmente finalizado. Os projetos mais recorrentes foram os do

segmento rodoviário, evidenciando-se a conclusão de duas do total de nove. No que se trata dos países onde se realizaram as obras, Paraguai e Bolívia são os com maior índice de finalização, tendo duas obras no total cada, todas finalizadas até 2022. Por outro lado, Colômbia, Equador, Argentina e Chile não vislumbraram a conclusão integral de nenhum dos projetos que os envolviam no API 2022.

A Agenda de Projetos Prioritários de Integração 2022 contou com componentes de alto impacto, como proposto pela sua metodologia de elaboração. Isto se mostra, por exemplo, no caso da obra concluída da Linha de Transmissão 500 kV Itaipú-Assunção-Yacyretá, no Paraguai, tendo em consideração que a maior parte da energia produzida no país era destinada para a exportação. A criação desta linha de transmissão, portanto, não serviria apenas para o abastecimento doméstico do país, mas também para o fomento da atividade econômica e das trocas intra-UNASUL. São diversos, também, os projetos que incluem pontos chave para cadeias de suprimentos nacionais e regionais, como os que propunham um impulso logístico ao porto de El Callao, o maior do Peru, ou o sistema Passo de Fronteira Cristo Redentor, por onde transitava o maior volume de trocas terrestres entre Argentina e Chile.

Além disso, é possível observar como a API 2022 considerou suprir necessidade de blocos sub-regionais, como o Mercosul, no projeto dos acessos ao Porto de Nueva Palmira e do Corredor Ferroviário Argentina-Uruguai-Brasil, mas também integrou conceitos destes blocos ao seu escopo, a exemplo dos projetos de instalação de CEBAFs. Ainda, vale notar como alguns dos projetos não realizados, como o Gasoduto do Nordeste Argentino, apesar de estarem em um estágio avançado no momento da publicação do relatório da API, no ano de 2017, não conseguiram avançar na sua execução, em meio a contextos de mudanças políticas domésticas que, como apresentado no capítulo 4, influenciaram na instalação da crise da integração regional da América do Sul.

4 O TEMA DA INFRAESTRUTURA DIANTE DA CRISE DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Este capítulo teve como objetivo a compreensão dos fatores históricos, conjunturais e estruturais que conduziram à crise na integração do subcontinente a partir da segunda década dos anos 2000. Essa análise baseou-se nas pesquisas de Nolte (2019), Carvalho e Senhoras (2020), Rossi e Vasconcelos (2023) e Silva (2023). Além disso, foram examinados dois documentos fundamentais do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), sendo uma Declaração Presidencial que estabeleceu a criação do organismo e outro o primeiro plano de ação de seu setor de infraestrutura. Adicionalmente, investigou-se o portfólio dos projetos de infraestrutura realizados pelo PROSUL, buscando estabelecer conexões entre esses projetos e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração 2022 do COSIPLAN.

4.1 A CRISE DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Desde 2018, observou-se um recuo nos mecanismos regionais sul-americanos estruturados durante as décadas anteriores. No caso da União de Nações Sul-Americanas, ela testemunhou, naquele ano, a saída de metade de seus membros, com a decisão conjunta de suspensão de participação na organização por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (Verdélío, 2019). Conseqüentemente, desarticularam-se também os organismos subsidiários da UNASUL, como o COSIPLAN e a IIRSA, fato observável pela cessão das suas atividades, como demonstrado no capítulo 3 do presente trabalho.

Na obra *Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano*, o autor Detlef Nolte (2019) resume o debate em torno do regionalismo latino-americano, discriminando-o em quatro características sobre a integração regional na América Latina. São elas: os fatores que favoreceram o regionalismo ao longo do tempo e as suas conquistas (*lo bueno*), as limitações historicamente percebidas à ele (*lo malo*), os desafios manifestados a partir da década de 2010, sintomas da crise presente, (*lo feo*) e o que pode ser feito para que a integração latinoamericana se fortaleça (*lo necesario*). Enquanto a última das categorias carrega um caráter normativo, as três primeiras têm tendência

diagnóstica, podendo, portanto, contribuir para a compreensão da crise da integração não só na América Latina, mas na sua sub-região sul-americana.

Quanto à primeira categoria diagnóstica apresentada por Nolte, das condições que propiciaram a continuidade ao regionalismo latinoamericano, o autor traz à luz o fato de que a região, desde o início do século XXI, tem-se mantido livre de maiores confrontações militares e da presença de armas nucleares, seguindo uma tradição de respeito ao direito internacional, apesar de existirem alguns conflitos fronteiriços entre Estados e fatores de desestabilização doméstica. Também, verifica-se projetos de integração regional desde o período das independências no continente, e, na época contemporânea, a América Latina tem-se mostrado como uma das zonas mais dinâmicas no que se trata da formação de organizações de integração, com o surgimento, por exemplo, da UNASUL na primeira década do século presente. Ainda, o regionalismo latinoamericano destaca-se por não abarcar apenas o âmbito econômico, mas securitário, social, educacional e sanitário, entre outros (Nolte, 2019).

Por outro lado, para descrever a segunda categoria diagnóstica, Nolte (2019) reconhece a influência de importantes fatores históricos e estruturais que limitam a integração na região. Pode ser considerada como a principal dessas limitações a vulnerabilidade da região ao exterior e a maior força na relação dos países latino-americanos com atores extrarregionais do que entre si. Isso se cristaliza na dependência econômica do mercado internacional e na demanda por produtos primários desde os grandes mercados, como a China e a Europa, bem como no embate entre as diferentes ideias de regionalismo e entre a integração apenas da América Latina *versus* de todo o continente americano, incluindo os Estados Unidos e o Canadá. Além disso, pode-se também notar a preferência pela fragmentação dos acordos de comércio em blocos sub-regionais, como a CAN e o Mercosul, e o histórico das organizações regionais existentes de não cumprirem com os seus objetivos (Nolte, 2019).

Como um exemplo da ocorrência desta segunda categoria, pode-se tomar em consideração os apontamentos de Rossi e Vasconcelos (2023) sobre as críticas à IIRSA por volta do ano de 2010, que contribuíram também para a revisão da correspondência dos seus princípios com os da UNASUL ao ser incorporada pelo COSIPLAN. Os autores defendem que, naquele período, o modelo de integração da IIRSA já manifesta sinais de crise e expõe desafios estruturais das sociedades

sul-americanas. Tendo sido projetada para potencializar a presença econômica dos Estados da América do Sul no globo, a IIRSA passa a ser desaprovada por porções da sociedade sul-americana e por movimentos sociais, como povos indígenas, comunidades tradicionais e ecologistas, sendo acusada de reforçar o caráter dependente e exportador de produtos primários das economias do continente, de modo que a Iniciativa beneficiaria poucos e facilitaria a exploração de povos e territórios. Dessa forma, eles argumentam que, mesmo propondo-se a promover o desenvolvimento econômico-social, sustentável e local em seus princípios fundadores, a IIRSA não conseguiu cumpri-los (Rossi; Vasconcelos, 2023), ecoando a ideia apresentada por Nolte de que uma das dificuldades histórico-estruturais da integração na região está em, recorrentemente, não atingir os seus objetivos (Nolte, 2019).

Por último, a terceira categoria diagnóstica elencada por Nolte (2019) trata dos aspectos conjunturais e estruturais que mais incidem sobre a “grave crise” (NOLTE, 2019, p. 142) recente do regionalismo. Nisso se inclui, como uma repercussão das dinâmicas estruturais internacionais, uma maior autonomia nos processos de tomada de decisão tanto pela região como pelos seus Estados, ocasionada pela ausência de um polo singular de poder no mundo. O autor sustenta que, neste contexto, apesar de surgirem oportunidades de intensificação do regionalismo, paradoxalmente, a maior autonomia dos Estados também reduz o seu interesse em comprometer-se com graus maiores de integração, observando-se uma vinculação cada vez menor às normas e organizações supranacionais. Isso leva à uma maior sensibilidade dessas organizações às variações políticas conjunturais dos países que as compõem, destacando-se, nesse sentido, o caso da perda de metade de seus Estados-membros pela UNASUL (Nolte, 2019).

Carvalho e Senhoras (2020) também apontam para os impactos da relação entre a situação político-econômica internacional e as tendências políticas domésticas conjunturais como determinantes nas fases do regionalismo na América do Sul. Antes mesmo de tratar da crise na integração regional na segunda década do século XXI, os autores destacam que o momento de fortalecimento das organizações regionais, durante os anos 2000, também foi condicionado por circunstâncias políticas favoráveis no campo interno, com “[...] a ascensão de vários governos progressistas” (Carvalho; Senhoras, 2020, p. 67) em países como

Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Já no que diz respeito ao período crítico posterior, afirma-se que:

A piora das condições do cenário externo [...] ou mesmo de fatores domésticos [...] moldaram um quadro de mudanças de posição partidária. Em muitos desses países, nos últimos cinco ou seis anos, houve a reversão político-partidária com a eleição de governos de direita e centro-direita, os quais não percebiam a importância dos projetos regionais na América do Sul da mesma forma que seus antecessores ou não concordavam com a maneira como os acordos estavam sendo conduzidos. Diante das mudanças no curso de suas políticas externa, comercial, industrial, de cooperação regional etc., os esquemas entraram em um processo de fragmentação ou desintegração (Carvalho; Senhoras, 2020, p. 72).

Dando sequência ao seu exame da crise na integração regional sul-americana, Carvalho e Senhoras (2020) apresentam quatro estudos de caso, sendo três deles o da Comunidade Andina de Nações, do Mercado Comum do Sul e da União de Nações Sul-Americanas — cuja um dos propósitos era, também, abarcar no seu arcabouço as duas anteriores. Quanto à CAN, defende-se que ela entrou em um processo de fragmentação anteriormente às demais organizações regionais sul-americanas, com a saída do Chile na década de 1970, antes mesmo do bloco completar dez anos de existência, e da Venezuela, em 2006. Dentre países que seguiram na Comunidade, os autores mencionam uma segmentação: de um lado, Equador e Bolívia, defensores de uma posição mais antissistêmica e resistente ao alinhamento com os Estados Unidos, e, de outro, Peru e Colômbia, maiores economias da CAN e favoráveis ao liberalismo econômico (Carvalho; Senhoras, 2020).

No caso do Mercosul, argumenta-se que o bloco tem sua progressão dada “[...] por uma dinâmica internacional pró-cíclica, na qual em momentos de crescimento internacional existe uma tendência de crescimento dos fluxos comerciais e de investimento intrabloco” (Carvalho; Senhoras, 2020, p. 78), contribuindo com a crise da integração sul-americana ao passar por uma fase de fragmentação. Dessa maneira, os momentos de retração econômica causados pela baixa nos valores das *commodities*, em meados da década de 2010, e pela emergência do coronavírus, em 2020, corroboraram uma fase de crise recente (Carvalho; Senhoras, 2020). Também, aponta-se para o debate em torno da situação da democracia na Venezuela e da possibilidade de suspensão do país, a partir de 2016, como um sintoma da falta de coesão, à medida que não havia consenso em

torno da questão, “[...] em grande medida em razão do esvaziamento da liderança regional brasileira” (Carvalho; Senhoras, 2020, p. 80).

Para a UNASUL, assim como a sua criação foi facilitada pela convergência política dada pela emergência de governos de esquerda em diversos países sul-americanos, a sua desintegração esteve condicionada a um movimento contrário, a partir da metade dos anos 2010. Sobretudo, Carvalho e Senhoras (2020) ressaltam o impacto do desalinhamento ideológico entre os mandatários do Brasil, da Argentina e da Venezuela, sendo estes países que, na fundação do bloco, haviam desempenhado um papel chave. Ainda, os autores relatam a conjunção de outros elementos estruturais e conjunturais, como o baixo grau de institucionalização da UNASUL, apesar da vasta pauta de temas que ela se propunha a abordar, e a ressurgência do neoliberalismo, após a crise financeira de 2008, especialmente nos Estados Unidos, o que produziu um embate de interesses com o perfil antissistêmico de atuação da UNASUL (Carvalho; Senhoras, 2020).

Neste cenário, a crise brasileira e a política externa do Governo Temer (2016-2018) apontaram para um desengajamento e fragilização do projeto integracionista, tendo como pivô as críticas ao governo venezuelano e a atuação no Grupo de Lima, que tinha como objetivo forçar a transição política na Venezuela. Da mesma forma, o governo Bolsonaro (2019-2022) manteve as diferenças ideológicas com os governos como central nas relações sul-americanas, se afastando de dois importantes atores regionais: a Venezuela e a Argentina (Silva, 2023). A crise política interna no Brasil e a reorientação da política externa com Michel Temer e Jair Bolsonaro provocaram um recuo do projeto integracionista brasileiro e uma revisão da liderança brasileira. Os reflexos da Operação Lava-Jato também repercutiram na capacidade das empresas de engenharia brasileiras de cumprirem os contratos. O resultado foi uma diminuição da presença brasileira, abrindo espaço para a ampliação de potências extrarregionais e suas empresas (Silva, 2023). De acordo com André Silva (2023), “O Brasil, nesse sentido, desceu um degrau na escala de comportamento esperado das potências médias e emergentes, que deveria ser o de resguardar a região para sua própria influência” (Silva, 2023, p. 114).

Em Santiago, no ano de 2019, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru — oito países que fizeram parte da UNASUL — assinaram a Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, marcando uma nova fase de conformações institucionais da

integração regional. O documento tratava da importância da integração regional, comprometendo-se com objetivos como “[...] o desenvolvimento sustentável, erradicar a pobreza em todas suas formas e dimensões, atingir uma maior igualdade de oportunidades” (Foro para el Progreso e Integración de America del Sur — PROSUR, 2019a, p. 2) e reconhecendo as conquistas de processos anteriores; no entanto, ele apontava para “[...] um novo espaço de integração, mais eficiente, pragmático e de estrutura simples, que permita afiançar seus êxitos e evoluir sem duplicação de esforços em direção à uma região mais integrada” (PROSUR, 2019a, p. 2). Dessa maneira, no marco desta Declaração, foi resolvido pela criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL).

A Declaração Presidencial de Santiago determinou, em relação ao campo de atuação do novo PROSUL, que ele abordaria “[...] de maneira flexível e com caráter prioritário temas de integração em matéria de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção e manejo de desastres naturais” (PROSUR, 2019a, p. 3). Assim, ainda em 2019, iniciaram-se os trabalhos em torno do planejamento da área de infraestrutura, com a proposição de um Plano Setorial pelos Ministérios de Obras Públicas e de Transportes e Telecomunicações do Chile, primeiro país a exercer a presidência *pro tempore* do bloco. O plano, validado em reunião de países-membros do PROSUL, celebrava as realizações da IIRSA e do COSIPLAN, e, ao reconhecer que o portfólio de projetos dessas instituições se encontrava suspenso, afirmava a oportunidade da organização de retomar e dar continuidade à agenda sul-americana de integração física das duas décadas anteriores, incorporando novas tendências da área (PROSUR, 2019b).

Tendo em consideração o exposto, pode-se constatar pelo menos três fatos relacionados à situação da integração na América do Sul. Primeiro, ela entrou em um período de larga crise, marcado pela desagregação dos seus principais organismos regionais, como a CAN, o Mercosul e, especialmente, a UNASUL — cuja fragmentação foi tão intensa que não houve a manutenção da função de Secretário-Geral, e, notavelmente, boa parte de seus membros suspenderam sua participação e reorganizaram-se em um novo bloco, o PROSUL (Carvalho; Senhoras, 2020; Nolte, 2019; Verdélio, 2019). Segundo, muito do estabelecimento da crise deveu-se à uma nova configuração das forças políticas internas dos Estados, que promoveram uma ruptura considerável com a configuração anterior.

Terceiro, estas mudanças políticas foram propiciadas também por tendências estruturais internacionais.

Como apontado por Silva (2023), com os governos Temer, a partir de 2016, e Bolsonaro, de 2019, o Brasil afastou-se de países relevantes para a América do Sul e recuou na sua posição de líder da região. É válido recordar, neste sentido, que a tese da hegemonia consensual de Burges (2008), apresentada no capítulo 2, pressupõe um hegêmona com o papel e a capacidade de tomar iniciativa na estruturação da ordem regional, e que este papel, no caso do sul-americano, era cumprido pelo Brasil. Com o recuo brasileiro, seu abandono da posição de líder e com a ausência de outro Estado na região em condições de assumir a função de hegêmona e reorganizar a ordem consensual diante de um claro momento de crise, é possível inferir que a estrutura de instituições de integração perdeu uma de suas bases, e que o fim da UNASUL pode estar relacionado ao desarranjo da hegemonia consensual que havia condicionado a sua criação.

4.2 A INTEGRAÇÃO FÍSICA PÓS-IIRSA E COSIPLAN

No ano de 2017, ocorreram as últimas reuniões dos mais importantes colegiados diretivos do COSIPLAN: o seu Comitê Coordenador, o Fórum Técnico da IIRSA e os Ministros e Ministras representantes dos países integrantes da UNASUL. Tanto o relatório da reunião do Comitê Coordenador como o do Fórum Técnico mencionaram o debate e a aprovação, por consenso, de planos de trabalho para o ano seguinte. Da reunião de Ministros e Ministras, foram expedidas duas declarações, sendo uma convencional, que reafirmava a “[...] necessidade de manter um alto compromisso com a implementação dos projetos de integração” (COSIPLAN, 2017b, p. 1) e informava a aprovação de uma série de documentos relacionados à atividade do Conselho, incluindo o relatório de 2017 da Agenda de Projetos Prioritários de Integração, e outra especial, que relatava os compromissos assumidos por Estados-parte quanto à projetos em seus territórios (COSIPLAN, 2017c). No entanto, como já mencionado, aquele foi o último ano em que houve registros de atividade do COSIPLAN.

Com a fundação do PROSUL, em 2019, e a definição da infraestrutura como um de seus setores de trabalho, a integração física na América do Sul passou a ser coordenada a partir de um arcabouço institucional alternativo ao COSIPLAN e à

UNASUL. O Plano Setorial do PROSUL para a integração em infraestrutura, elaborado em 2019, indicava um objetivo geral e quatro objetivos específicos. Enquanto o objetivo geral tratava de “[...] impulsionar o desenvolvimento de um sistema de serviços de infraestrutura e transporte de qualidade que seja eficiente, equitativo, sustentável e resiliente” (PROSUR, 2019b, p. 3), os objetivos específicos delimitavam o foco do bloco na constituição de marcos normativos comuns para apoiar os serviços logísticos e de infraestrutura na América do Sul, a promoção de projetos nas esferas da segurança hídrica e da conectividade digital, e a análise de temas transversais que impactam na integração física, como mudanças climáticas, financiamento, transparência de processos, entre outros (PROSUR, 2019b).

No ano de 2022, o PROSUL lançou a sua primeira carteira de projetos de infraestrutura, com um total de 27 projetos consolidados, somando mais de US\$ 3,5 bilhões em estimativas de investimentos para os setores de transporte rodoviário, fronteiriço, aéreo e fluvial e de comunicações. Adicionalmente, também foi lançada uma carteira de projetos em licitação, composta por 22 projetos com um expressivo valor de investimentos previstos, de cerca de US\$ 212 bilhões no total, majoritariamente para infraestrutura de transporte rodoviário (PROSUR, 2022a, 2022b). Em ambas as carteiras, apenas cinco dos oito países componentes do PROSUL receberiam obras, apesar de verificar-se que as dinâmicas de integração resultantes delas alcançariam também territórios adjacentes. Na carteira de projetos consolidados, foram incluídos cinco países, sendo eles Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru (PROSUR, 2022a; 2022b).

Conforme a carteira de projetos consolidados, o Brasil seria destino de quatro projetos, com uma previsão total de investimentos de cerca de US\$ 767 milhões. Em 2022, dois projetos encontravam-se em fase de execução, sendo um deles a 6ª Rodada de Concessões Aeroportuárias, destinado a aeroportos de seis cidades dos estados brasileiros de Santa Catarina e Paraná. O objetivo do projeto era ampliar a capacidade de recebimento de voos nestes aeroportos, visando impulsionar a importação e exportação de mercadorias e o turismo de eventos e negócios. O outro projeto já em etapa de execução era o da Ponte de Integração Brasil - Paraguai, entre as localidades de Foz do Iguaçu e Presidente Franco, cuja finalidade era descongestionar o trânsito de veículos pesados da Ponte da Amizade. (PROSUR, 2022c; 2022d).

Os outros dois projetos previstos para serem desenvolvidos em território brasileiro se encontravam, em 2022, em uma fase denominada de pré-investimento, correspondente ao período de planejamento de suas obras. O primeiro deles era a construção de uma ponte rodoviária internacional sobre o rio Paraguai, entre as cidades de Carmelo Peralta, no Paraguai, e Porto Murtinho, no Brasil. Ele almejava sobretudo responder à crescente demanda por produtos do estado brasileiro de Mato Grosso do Sul, reduzindo custos de importação e exportação. O segundo, por sua vez, também era de construção de uma ponte para o transporte rodoviário, entre a cidade brasileira de Porto Xavier e a argentina San Javier. Seu objetivo era propiciar o trânsito de pessoas e bens em um novo corredor logístico para o Mercosul, atendendo as necessidades de empresas de exportação e importação sediadas principalmente no lado brasileiro (PROSUR, 2022d).

Para o território colombiano, foi prevista a realização de três projetos, todos já em etapa de execução na ocasião do lançamento da carteira de projetos do PROSUL. Um deles era a obra de pavimentação de uma rodovia entre a ponte internacional San Miguel e a cidade de Santana, cuja realização prometia potencializar o comércio de hidrocarbonetos entre Colômbia e Equador. Outro projeto era o da construção de um novo corredor rodoviário internacional La Espriella - Rio Mataje, a fim de conectar polos produtivos, de consumo e portuários colombianos e equatorianos, como a cidade de Pasto, na Colômbia, e os portos de Esmeraldas e San Lorenzo, no Equador. Por último, havia também a obra de uma conexão rodoviária entre as localidades colombianas de San Francisco e Mocoa, que incluía a construção de pontes, túneis e viadutos, com o objetivo de reduzir custos de operação e tempo de deslocamento, também estimulando o comércio de produtos agrícolas na região (PROSUR, 2022e; 2022f).

Depois do Peru, o Equador era o segundo país com maior destinação de projetos na carteira do PROSUL, com um total de sete, todos no setor de transportes e em etapa de pré-investimento, de valor estimado em mais de US\$ 450 milhões. Dentre os projetos equatorianos, um deles dizia respeito à construção de um Centro Binacional de Atenção em Fronteira (CEBAF) na localidade de Rumichaca, localizada na fronteira norte do país com a Colômbia. Como em outras obras semelhantes, esta buscava estabelecer instalações de controle fronteiriço capazes de abrigar instituições responsáveis por trâmites aduaneiros de ambos os países e

fornecer atendimento ao longo de todo o ano, 24 horas por dia, reduzindo o tempo de trânsito na fronteira (PROSUR, 2022g; 2022h)

Três projetos visavam conjuntos de obras rodoviárias, incluindo a construção de pontes e viadutos e a manutenção, pavimentação e abertura de novas estradas. Estes projetos eram a retificação e o melhoramento de uma rodovia na província equatoriana de El Oro; a ampliação da estrada Loja-Catamayo, na província de Loja, incluindo o acesso a um aeroporto; e a construção do Passo Lateral de Zamora. Os benefícios esperados da conclusão destes projetos abrangiam a redução de congestionamentos e do tempo de trânsito de passageiros, maior segurança nas estradas, a redução de custos de deslocamento e o fomento ao crescimento econômico. Ainda, havia outros três projetos voltados especificamente para a construção de pontes: sobre o rio Malacatos, sobre o rio Pindo e outra na localidade de Cascada Velo de Novia. Estes, por sua vez, também tinham como objetivo a redução de custos de transporte e do tempo de viagem, além do apoio à atividade turística, no caso de Cascada Velo de Novia (PROSUR, 2022h).

O país com maior quantidade de projetos previstos era o Peru, somando nove projetos e um investimento estimado total de mais de US\$ 1 bilhão, sendo que sete deles estavam em etapa de execução e dois de pré-investimento em 2022. Destes, dois voltavam-se ao setor fronteiriço, almejando o melhoramento e ampliação dos serviços de dois CEBAFs na fronteira com o Equador, nos passos de fronteira de El Alamor e La Balsa; um correspondia ao setor aéreo, sendo ele a construção do Aeroporto Internacional de Chinchero, aperfeiçoando o modal aeroportuário na região da cidade de Cusco; um tratava de interconexões de comunicações e visava a instalação de uma rede de transporte de fibra óptica entre as cidades de Iquitos e Yurimaguas, expandindo o acesso à internet a quase 60 localidades nas bacias dos rios Napo e Putumayo; e um tratava do modal fluvial, dizendo respeito à manutenção e melhorias na Hidrovia Amazônica (PROSUR, 2022i; 2022j)

Quatro projetos peruanos eram destinados à área do transporte rodoviário: a integração rodoviária de Tacna, na fronteira sul do Peru, com La Paz, na Bolívia, que prospectava a redução do tempo de viagem entre os dois locais em mais de 60% após sua conclusão; a construção do segundo trecho da rodovia Bellavista-Mazan-Salvador-El Estrecho, com potencial de contribuir para a conectividade das regiões das bacias do Putumayo, Napo e Amazonas ao criar uma alternativa de transporte 95% mais rápida que o fluvial, contribuindo para a

integração de suas populações e para o comércio com a Colômbia; o melhoramento de uma estrada na fronteira com a Bolívia, levando à maior facilidade de deslocamento de pessoas e bens entre Puerto Maldonado e a cidade boliviana de Cobija; e a instalação de um desvio rodoviário na cidade de Tumbes, evitando a necessidade de veículos cruzarem seu centro ao transitar pela Rodovia Panamericana, tendo em conta especialmente os fluxos comerciais com o Equador que utilizam tal caminho (PROSUR, 2022j).

Ademais, o Paraguai contava com quatro projetos, todos na etapa de pré-investimento, que somavam valores estimados em aproximadamente US\$ 790 milhões. Dois correspondiam a rodovias, sendo um a implementação de uma nova conexão física para transportes de cargas e passageiros entre as províncias argentinas de Chaco e Formosa e o departamento paraguaio de Ñeembucú e outro o asfaltamento de parte da rodovia PY05 na região do Chaco paraguaio, promovendo a integração local e regional de zonas de produção, industrialização e de consumo. Dos outros dois projetos restantes, um era da área fronteiriça, com melhorias no centro de controle de Puerto Falcão, na fronteira com a Argentina, e outro fluvial, de aperfeiçoamento das vias navegáveis do rio Paraguai desde Assunção até a confluência com o rio Apa (PROSUR, 2022k; 2022l).

Como exposto, o PROSUL optou por distinguir os projetos componentes de sua carteira consolidada entre os em período de execução e de pré-investimentos. O primeiro grupo, composto por 12 projetos, correspondia a mais da metade dos investimentos até então previstos — totalizando, aproximadamente, US\$ 2,17 bilhões — e estava restrito a apenas três dos cinco países que faziam parte do portfólio de infraestrutura. O quadro 2 reúne e apresenta os projetos classificados como em execução:

Quadro 2 - Projetos parte da carteira do PROSUL em execução em 2022

Projeto	País	Segmento de infraestrutura	Estimativa aproximada de investimento
6ª Rodada de Concessões Aeroportuárias	Brasil	Aéreo	US\$ 530 milhões
Ponte de Integração Brasil-Paraguay	Brasil	Rodoviário	US\$ 121 milhões
Pavimentação ponte San Miguel-Santana	Colômbia	Rodoviário	US\$ 153 milhões
Corredor La Espirella-Rio Mataje	Colômbia	Rodoviário	US\$ 63,4 milhões

Conexão San Francisco-Mocoa	Colômbia	Rodoviário	US\$ 316 milhões
Integração Tacna-La Paz	Peru	Rodoviário	US\$ 35,3 milhões
Rodovia Bellavista-Mazan-Salvador-El Estrecho	Peru	Rodoviário	US\$ 50,2 milhões
Melhoramento de estrada na fronteira com a Bolívia	Peru	Rodoviário	US\$ 22,4 milhões
Construção de desvio na cidade de Tumbes	Peru	Rodoviário	US\$ 91,8 milhões
Melhorias na Hidrovia Amazônica	Peru	Fluvial	US\$ 111 milhões
Aeroporto Internacional de Chinchero	Peru	Aéreo	US\$ 599 milhões
Rede de comunicações nas bacias dos rios Napo-Putumayo	Peru	Comunicações	US\$ 77,3 milhões

Fonte: Elaboração do autor com base em PROSUR (2022d; 2022f; 2022).

Os projetos em etapa de pré-investimento representavam um pouco mais da metade da carteira do PROSUL, somando 15 no total. A previsão de valor necessário para a sua realização estava em torno de US\$ 1,37 bilhões, e haviam projetos nesta categoria em quatro dos cinco países abarcados pelo portfólio de 2022, excluindo-se a Colômbia. No quadro 3, estão resumidas as principais informações dos projetos em etapa de pré-investimento:

Quadro 3 - Projetos parte da carteira do PROSUL em etapa de pré-investimento em 2022

Projeto	País	Segmento de infraestrutura	Estimativa aproximada de investimento
Ponte internacional sobre o rio Paraguai entre Carmelo Peralta e Porto Murtinho	Brasil	Rodoviário	US\$ 93 milhões
Ponte Internacional Porto Xavier	Brasil	Rodoviário	US\$ 23 milhões
CEBAF Rumichaca	Equador	Passo de fronteira	US\$ 21 milhões
Ponte sobre o rio Pindo	Equador	Rodoviário	US\$ 4 milhões
Melhoramento de rodovia na província de El Oro	Equador	Rodoviário	US\$ 164 milhões
Ampliação da rodovia Loja-Catamayo	Equador	Rodoviário	US\$ 214 milhões
Ponte sobre o rio Malacatos	Equador	Rodoviário	US\$ 869 mil
Ponte no setor Cascada Velo de Novia	Equador	Rodoviário	US\$ 2,5 milhões
Passo Lateral de Zamora	Equador	Rodoviário	US\$ 44 milhões

Conexão entre Chaco, Formosa e Ñeembucú	Paraguai	Rodoviário/ Passo de Fronteira	US\$ 305 milhões
Melhoramento do centro de fronteira de Puerto Falcón	Paraguai	Passo de Fronteira	US\$ 76 milhões
Melhoramento de trecho da rodovia PY05	Paraguai	Rodoviário	US\$ 300 milhões
Via navegável no rio Paraguai no trecho Assunção-Apa	Paraguai	Fluvial	US\$ 110 milhões
CEBAF La Balsa	Peru	Passo de fronteira	US\$ 4,5 milhões
CEBAF El Alamor	Peru	Passo de fronteira	US\$ 13,1 milhões

Fonte: Elaboração do autor com base em PROSUR (2022d; 2022h; 2022j; 2022l).

Ao analisar os dados reunidos no presente capítulo e nas tabelas 2 e 3, observam-se tanto tendências de continuidade como diferenças entre a carteira de projetos do PROSUL e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração 2022 do COSIPLAN, abordada no capítulo 3 e resumida na tabela 1. Quanto às tendências identificadas, há, de pronto, a persistência de projetos rodoviários como a maioria em ambos os portfólios: no caso do PROSUL, eram 18 neste setor, entre os em etapa de execução e pré-inversão, o que correspondia a mais de 66% do total; na API 2022, foram 9 de 12 projetos, o que correspondia a 75% dos projetos.

Também, nota-se a existência de projetos de Centros Binacionais de Atenção em Fronteiras, sendo estes centros um conceito estabelecido pela Comunidade Andina de Nações (COSIPLAN, 2017a). Isso pode apontar para uma perenidade na intenção de abranger blocos de integração econômica sub-regionais, como é o caso da CAN, e de incluir suas iniciativas. Ademais, é válido mencionar que, tanto em uma como em outra carteira, o Peru foi o país com maior recebimento projetos em ambos os portfólios, respondendo por 4 de 12 na API 2022 e 9 de 27 na carteira do PROSUL, isto é, um terço em ambas.

Por outro lado, pode-se constatar diferenças entre as carteiras API 2022 e do PROSUL. Em primeiro lugar, merece destaque que, enquanto a IIRSA e o COSIPLAN possuíam carteiras específicas para projetos prioritários de integração, considerados de alto impacto para a América do Sul, eles também possuíam portfólios mais amplos, tendo a IIRSA previsto a realização de 335 projetos já em sua primeira carteira geral (IIRSA, 2004b). O PROSUL, por sua vez, possui apenas uma carteira, com menos de 30 projetos, desconsiderando a lista secundária dos que estão em fase de licenciamento. Ainda, não havia na carteira do PROSUL

projetos no setor energético, tendo este sido desvinculado do de infraestrutura pela instituição (PROSUR, 2022a; 2019b).

Estas adaptações e simplificações, observadas também no formato dos relatórios do setor de infraestrutura da organização, quando colocados em perspectiva com os relatórios da IIRSA e do COSIPLAN, podem estar relacionada caráter flexível, “menos custoso” (PROSUR, 2019a, p. 2) que o PROSUL se propôs a ter. No entanto, é possível afirmar que a integração física e a ampliação das infraestruturas são fatores e demandas permanentes na trajetória do regionalismo sul-americano, sendo enfatizadas tanto no arcabouço institucional da UNASUL e de seu Conselho de Infraestrutura e Planejamento como no do PROSUL.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar a integração física na América do Sul, identificando de que maneira ocorreu o processo de desengajamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e quais foram os desdobramentos desse acontecimento, sobretudo o que se sucedeu com os projetos prioritários de integração física que ela previa, verificando se eles foram descontinuados a partir de 2017, ano em que IIRSA entrou em inatividade. A definição deste objetivo deu-se em função da hipótese levantada, que foi de que o desengajamento da IIRSA se deu como consequência da ampla crise na integração da América do Sul durante a segunda década do século XXI, resultando na descontinuidade de seus projetos prioritários de infraestrutura, além do fim de sua configuração institucional, dentro do arcabouço no qual estava inserida. Para além da análise da Agenda de Projetos Prioritários de Integração 2022 do COSIPLAN, estabelecida como um dos marcos de consulta para verificação da hipótese, foi de suma importância examinar os antecedentes do fenômeno da integração na América do Sul, tanto de modo geral como no caso específico do campo de infraestrutura física, e compreender quais os fatores que levaram à sua crise.

A formação da IIRSA, como mostrou o primeiro capítulo de desenvolvimento, deu-se após cerca de meio século de progressão do regionalismo na América Latina como um todo. No início dos anos 2000, uma conformação política excepcional permitiu que os presidentes de todos os doze Estados sul-americanos se reunissem pela primeira vez para discutir a integração de seus países. Como defendido no texto, essa conformação política tinha como fatores a tendência regionalista em todo o planeta, no momento do pós-Guerra Fria. Argumenta-se, no entanto, que o momento favorável não seria o suficiente para ter resultados tão amplos, e, desse modo, há indícios do estabelecimento de uma hegemonia consensual na região naquele período, de iniciativa brasileira. Os sinais desse tipo de ordem interestatal foram variados, como a iniciativa do Brasil de sediar a primeira reunião de presidentes, a capacidade e o interesse do país de financiar obras no exterior, a incorporação da ideia de América do Sul como prioridade da política externa brasileira e a priorização do consenso para a tomada de decisões, com a negociação de concessões pelas partes a fim de chegar a uma decisão final unânime, o que remete também à tradição diplomática brasileira.

Desde sua criação até 2017, a IIRSA passou por um crescente, tendo, ao surgir, um total de mais de 300 projetos, e chegando, quinze anos depois, a cerca de 500 projetos em sua carteira. Além disso, a realização de um planejamento territorial, de modo que todo o território da América do Sul fosse, de algum modo, contemplado, organizando blocos de países por suas afinidades econômicas e geográficas, demonstrou o intuito abrangente da Iniciativa. Nisso, a IIRSA também se afirmou como uma iniciativa que visava fortalecer e potencializar os blocos econômicos já existentes no continente — Comunidade Andina de Nações e Mercosul —, conjugando-os em um projeto maior de integração. Também, destacou-se a seleção de projetos estratégicos para fazerem parte de agendas prioritárias, que, para além de sua relevância material como obras de infraestrutura, possuíam também uma importância político-estratégica, de modo a serem acordados por todos os doze países sul-americanos como projetos de alto impacto para a integração física na região.

Apesar da eleição de obras prioritárias de forma consensual poder ser vista como um reconhecível esforço político, que aponta para uma coordenação sinérgica dos Estados em torno do tema da integração física na América do Sul, ao investigar a Agenda de Projetos Prioritários de Integração 2022, o que se verificou não foi a execução prática das obras dentro das diretrizes propostas no âmbito do COSIPLAN. No segundo capítulo de desenvolvimento, observou-se que, a partir de 2017, os projetos de infraestrutura considerados de maior prioridade para o subcontinente não foram todos concluídos. Dos 14 projetos que receberam, da revisão quinquenal da API, realizada em 2017, o ano de 2022 como prazo de conclusão, foi possível comprovar a finalização de apenas 5, e que a maioria deles já estava finalizada na ocasião do lançamento do relatório da referida revisão quinquenal. Estes projetos concluídos limitavam-se, ainda, a apenas cinco países: Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Peru.

Este exercício foi condicionante para a verificação da hipótese da pesquisa, indicando que ela pode ser dada como comprovada. No entanto, é válido reforçar que o marco temporal deste trabalho se limita à 2022 em razão da fração da Agenda de Projetos Prioritários utilizada como base da pesquisa ter tal ano como prazo de conclusão, e que há, ainda, outros projetos prioritários do COSIPLAN que tiveram seus prazos determinados para o ano de 2027. Desse modo, havendo a reativação dos blocos de integração aos quais eles estavam subordinados, pode haver também

a retomada de suas obras e a abertura de novas possibilidades de pesquisa sobre o andamento da IIRSA.

O terceiro capítulo de desenvolvimento, em primeiro lugar, tratou da crise na integração regional sul-americana, tendo sido constatado três pontos: há sintomas dessa crise manifestados na fragilização da CAN, do Mercosul e, sobretudo, da UNASUL, até então os mais sólidos organismos regionais; a reconfiguração de dinâmicas políticas internas ocorrida em diversos países da região a partir dos anos 2010 deu início a uma fase de ruptura com a ordem regional vigente; e, essas sucessivas reconfigurações políticas foram influenciadas por tendências estruturais de origem internacional. Em segundo lugar, o capítulo apresentou como alternativa escolhida por diversos países para a integração regional pós-crise — o PROSUL — tem abordado o tema da infraestrutura, constatando-se a demanda por integração física no subcontinente foi renovada e considerada pelo novo bloco, mas em um formato distinto e menos robusto que o do COSIPLAN.

Por um lado, a renovação da integração com o PROSUL, bem como o reconhecimento das conquistas da IIRSA e do COSIPLAN e de suas carteiras de projetos pelo planejamento do setor de infraestrutura do PROSUL, mostram como o tema da integração física é transversal. Por outro, ela deixa para trás cerca de quinze anos de constituição de uma robusta plataforma de instituições de integração regional, alvo do desengajamento dos Estados que delas participavam, e indica a ruptura da hegemonia baseada no consenso frente a uma série de mudanças políticas domésticas na América do Sul.

A partir do exposto, pode-se inferir que a necessidade material por obras de infraestrutura não cessou com o desengajamento da IIRSA ou do COSIPLAN como instituições. Pelo contrário, assim como ela deu razão à criação da Iniciativa, também o fez para a carteira de projetos do PROSUL. O caso da constituição e do desengajamento da IIRSA pode ser entendido, portanto, como um exemplo da interação entre os campos político e material nas Relações Internacionais, observando-se como a relevância do segundo fortalece e condiciona o primeiro, mas também como o engajamento do primeiro viabiliza o segundo.

A retomada dos diálogos sobre a infraestrutura da América do Sul em 2023, sobretudo sob a liderança do Brasil, além de mostrarem a atualidade do tema da integração física, dão indícios das capacidades desta potência regional de ser, mais

uma vez, a impulsionadora da integração regional, como prediz a teoria da hegemonia consensual. Diante dessa possibilidade de retomada, é considerável a necessidade de fortalecer as instituições de integração regional e torná-las resilientes diante das variações políticas naturais dos regimes democráticos de seus Estados-parte. Apesar de, por um lado, suprir esta necessidade pode ser interpretado como a simplificação das suas funções, como tentou fazer o PROSUL, por outro, é fundamental reconhecer que, apesar da IIRSA ter sido desarticulada, ela manteve-se, em sua amplitude e complexidade, como um grande impulso não apenas para a integração física por mais de uma década, mas para a integração regional como um todo, destacando-se na estrutura da UNASUL e servindo também a CAN e o Mercosul, blocos ainda em atividade.

Em sua trajetória, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana passou, inclusive, por uma primeira grande mudança de configurações políticas na América Latina, na década de 2000, que, ao invés de enfraquecê-la, resultou na sua incorporação à UNASUL. Na América do Sul, a integração em infraestrutura já demonstrou suas condições de ser um tema gerador de consenso, não podendo, por isso, ser entendida como uma dimensão que deve ser afastada da política; pelo contrário, a história da IIRSA serve como um exemplo de como a integração na dimensão física pode deter o potencial para fomentar a integração na dimensão política.

REFERÊNCIAS

- AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (Colombia). **Rendición de Cuentas 2023**. Bogotá, 2023. Disponível em: https://www.ani.gov.co/sites/default/files/avances_modos_carretero_3.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.
- ÁLVAREZ, Álvaro. Veinte años de la iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana: un balance en dos dimensiones. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, La Plata, v. 27, n. 44, p. 1 - 28, jul. 2021. Disponível: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/12324>. Acesso em: 28 nov. 2023.
- AMPLIACIÓN del Muelle Sur del Puerto del Callao tiene un avance del 53% y se prepara para recibir a naves de grandes dimensiones. **Gob.pe**, 30 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/736290-ampliacion-de-muelle-sur-del-puerto-del-callao-tiene-un-avance-del-53-y-se-prepara-para-recibir-a-naves-de-grandes-dimensiones>. Acesso em: 5 jan. 2024.
- BURGES, Sean W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**. Los Angeles, v. 22, n. 1, p. 65-84, Mar. 2008.
- CARVALHO, Patrícia Nasser de; SENHORAS, Elói Martins. Crise no regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 61-92, ago. 2020.
- CASTRO, Therezinha de. América do Sul: Vocação Geopolítica. **Revista da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 54, p. 16-32, jan./jun. 2012.
- CONCESIONARIA HIDROV IA AMAZ NICA S.A. **Plan de negocios 2023**. 2023. Disponível em: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/hidrovias/hidrovia-amazonica/>. Acesso em: 5 jan. 2024.
- COSIPLAN. **Cartera de Proyectos para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana**. 2011a. Disponível em: <https://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3360>. Acesso em: 29 nov. 2023.
- COSIPLAN. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración**. 2011b. Disponível em: <https://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3357>. Acesso em: 29 nov. 2023.
- COSIPLAN. **Plano de A o Estratégico 2012-2022**. S. I, 2011c. Disponível em: <https://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=194>. Acesso em: 29 nov. 2023.
- COSIPLAN. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2017**. Buenos Aires, dez. 2017a. Disponível em: <https://www.flipsnack.com/iirsa/informe-de-avance-de-la-api-2017-fdc5bjkh4.html>. Acesso em: 29 dez. 2023.

COSIPLAN. **Declaración de la VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN**, 2017b. Disponible em: <http://cosiplan.org/Event/Detail?Id=396>. Acceso em: 17 jan. 2024.

COSIPLAN. **Declaración de Especial la VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN**, 2017c. Disponible em: <http://cosiplan.org/Event/Detail?Id=396>. Acceso em: 17 jan. 2024.

DECLARAN de necesidad pública construcción portuaria en Ucayali. **Comunicaciones e imagen institucional**, 20 jun. 2023. Disponible em: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/declaran-de-necesidad-publica-construccion-portuaria-en-ucayali/>. Acceso em: 8 jan. 2024.

EL MINISTERIO del Interior avanza en la ampliación del paso fronterizo Los Horcones, con una inversión de US\$ 11 millones. **Portal oficial del Estado argentino**, 28 mar. 2022. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-del-interior-avanza-en-la-ampliacion-del-paso-fronterizo-los-horcones-con-una>. Acceso em: 8 jan. 2024.

EN LA 11º Asamblea del Norte Grande Sáenz planteó finalizar las obras en Salta del Gasoducto del Nea. **Salta Gobierno**, 6 jun. 2022. Disponible em: <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/en-la-11-asamblea-del-norte-grande-saenz-planteo-finalizar-las-obras-en-salta-del-gasoducto-del-nea-83445>. Acceso em: 4 jan. 2024.

GOBIERNO inaugura línea en 500 kV: Yacyreta-Ayolas-Villa Hayes. **Itaipu Binacional**, 6 ago. 2018. Disponible em: <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/gobierno-inaugura-linea-en-500-kv-yacyreta-ayolas-villa-hayes>. Acceso em: 27 dez. 2023.

GOBIERNO inauguró primera obra vial ejecutada por contrato de participación público-privada. **Gub.uy**, 24 out. 2019. Disponible em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gobierno-inauguro-primer-obra-vial-ejecutada-contrato-participacion-publico>. Acceso em: 8 jan. 2024.

IIRSA. **Comunicado de Brasilia**. Brasilia, 2000a. Disponible em: <https://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=145>. Acceso em: 28 nov. 2023.

IIRSA. **Acta de la Reunión de Ministros**. Montevideú, 2000b. Disponible em: <https://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=42>. Acceso em: 28 nov. 2023.

IIRSA. **Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004**. S. I., 2004a. Disponible em: <https://www.iirsa.org/Document?menuItemId=5>. Acceso em: 28 nov. 2023.

IIRSA. **Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010**. Lima, 2004b. Disponible em: <https://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=74>. Acceso em: 28 nov. 2023.

IIRSA. **Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2010**. S. I., 2010. Disponível em: <https://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3353>. Acesso em: 29 nov. 2023.

LA PROVINCIA espera la habilitación del Gasoducto del Nordeste Argentino. **Santa Fe Provincia**, 2019. Disponível em: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/265134/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. Online, vol. 28, n.1, p. 131-156, 2019. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2019000100131&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 03 set. 2023.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Declaração nº 19/2018**: Interés regional las obras de infraestructura del gasoducto del NEA. Montevideo, 20 ago. 2018. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15776/1/decl-19-2018.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

PONTE sobre o rio Madeira no distrito de Abunã é inaugurada; uma nova rota de desenvolvimento para Amazônia. **Governo de Rondônia**, 7 mai. 2021. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/ponte-sobre-o-rio-madeira-no-distrito-de-abuna-e-inaugurada-uma-nova-rota-de-desenvolvimento-para-amazonia/>. Acesso em: 8 jan. 2024.

PRESIDENTE Piñera inaugura nuevo Complejo Los Libertadores, que agilizará el tránsito de vehículos y personas entre Chile y Argentina. **Unidad de Pasos Fronterizos**, 30 set. 2019. Disponível em: <http://www.pasosfronterizos.gov.cl/noticias/presidente-pinera-inaugura-nuevo-complejo-los-libertadores-que-agilizara-el-transito-de-vehiculos-y-personas-entre-chile-y-argentina/>. Acesso em: 8 jan. 2024.

PRESIDENTES de Perú y Bolivia inauguran Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero. **Gob.pe**, 2018. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/148-presidentes-de-peru-y-bolivia-inauguran-centro-binacional-de-atencion-en-frontera-cebaf-desaguadero>. Acesso em: 07 jan. 2024.

PROSUR. **Declaración Presidencial sobre la Renovación y Fortalecimiento de América del Sur**, 2019a. Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2024.

PROSUR. **Plan Sectorial del área temática Infraestructura**, 2019b. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA-PLAN_SECTORIAL.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

PROSUR. **Cartera de Proyectos de Integración**, 2022a. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/PROSUR_Proyectos_Integracion.pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.

PROSUR. **Cartera de Proyectos en licitación**, 2022b. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/PROSUR_Proyectos_Licitacion.pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.

PROSUR. **Fichas de proyectos de Brasil**, 2022c. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Ficha_Brasil.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Cartera de proyectos de integración de Brasil**, 2022d. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Brasil_Proyectos.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Fichas de proyectos de Colombia**, 2022e. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Ficha_Colombia.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Cartera de proyectos de integración de Colombia**, 2022f. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Colombia_Proyectos.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Fichas de proyectos de Ecuador**, 2022g. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Ficha_Ecuador.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Cartera de proyectos de integración de Ecuador**, 2022h. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Ecuador_Proyectos.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Fichas de proyectos de Perú**, 2022i. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Ficha_Peru.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Cartera de proyectos de integración de Perú**, 2022j. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Peru_Proyectos.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Fichas de proyectos de Paraguay**, 2022k. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Ficha_Paraguay.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Cartera de proyectos de integración de Paraguay**, 2022l. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/08/Paraguay_Proyectos.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PROSUR. **Cartera de proyectos de integración de Brasil**, 2022c. Disponível em: Acesso em:

PROSUR. **Fichas de proyectos de Brasil**, 2022d. Disponível em: Acesso em:

PROSUR. **Cartera de proyectos de integración de Brasil**, 2022c. Disponível em: Acesso em:

PROSUR. **Fichas de proyectos de Brasil**, 2022d. Disponível em: Acesso em:

QUEDARON inauguradas las obras de acceso al puerto de Nueva Palmira. **Gub.uy**, 30 out. 2021. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-transporte-obras-publicas/comunicacion/noticias/quedaron-inauguradas-obras-acceso-puerto-nueva-palmira>. Acesso em: 8 jan. 2024.

ROBO de caños del Gasoducto GNEA: la Cámara Federal de Casación Penal ratificó tres condenas y revocó dos absoluciones. **Fiscales.gob.ar**, 2022. Disponível em: <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/robo-de-canos-del-gasoducto-gnea-la-camara-federal-de-casacion-penal-ratifico-tres-condenas-y-revoco-dos-absoluciones/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; VASCONCELOS, Daniel Bruno. 20 anos de integração da infraestrutura sul-americana: uma análise crítica sobre a IIRSA. **GEOSUL: Dossiê de Geopolítica**, Florianópolis: v. 38, n. 86, p. 428-456, mai. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/86913>. Acesso em: 19 jan. 2024.

ROTA bioceânica avança com aviso de licitação para nova ponte entre Brasil e Uruguai. **Agência gov**, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/rota-bioceanica-avanca-com-aviso-de-licitacao-para-construcao-da-nova-ponte-entre-brasil-e-uruguai>. Acesso em: 8 jan. 2024.

SUAREZ participó de la presentación del plan nacional de obra pública “Argentina Grande”. **Prensa gobierno de Mendoza**, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/suarez-participo-de-la-presentacion-del-plan-nacional-de-obra-publica-argentina-grande/>. Acesso em: 8 jan. 2024.

SILVA, André Luiz Reis. **Política Externa Brasileira: Qual é o lugar do Brasil no mundo?** São Paulo: Editora de Cultura, 2023.

SILVA, André Luiz Reis. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 143-184. 2015.

SILVA, André Luiz Reis. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. 360 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/14743>. Acesso em: 24 dez. 2024.

SILVA, André Luiz Reis da; COSTA, Gabriela Dornelles Ferreira da. O Brasil e a integração sul-americana no século XXI: desafios para a construção de uma potência regional. *In*: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimento e crise: a economia e as relações internacionais do Brasil no século XXI**. Jundiaí: Paco Editorial, p. 241-267, 2022.

VERDÉLIO, Andreia. Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosul. **Agência Brasil**, Brasília, 16 abr. 2019. Internacional. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>. Acesso em: 19 jan. 2024.