

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**PROCESSOS DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL
ENTRE BRASIL E URUGUAI.**

A Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim

Pedro César Nogueira Marques

PORTO ALEGRE
2021

**PROCESSOS DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL
ENTRE BRASIL E URUGUAI.**

A Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (POSGEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Pedro César Nogueira Marques

Orientador: Prof. Dr. Aldomar A. Rückert

Linha de Pesquisa: Análise Territorial

CIP - Catalogação na Publicação

Marques, Pedro César
Processos de transfronteirização e integração regional entre Brasil e Uruguai. A Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim / Pedro César Marques. -- 2021.
131 f.
Orientador: Aldomar Rückert.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Geografia Política. 2. Transfronteirização. 3. Atores Territoriais. I. Rückert, Aldomar, orient. II. Título.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Aldomar A. Rückert – Orientador

Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro – USP

Prof. Dr. Camilo Pereira Carneiro – UFG

Prof. Dr. Breno Viotto Pedrosa – UFRGS

*Para Maria Felismina Nogueira,
Waldir Pedro de Oliveira,
César Marques de Lima,
Terezinha de Oliveira Marques
e Marcial Marques de Oliveira
Sempre estarão comigo, onde eu estiver!*

AGRADECIMENTOS

Concluir este trabalho e continuar minha jornada pela carreira científica só foi possível graças ao apoio incondicional que recebo de algumas pessoas.

Primeiramente quero agradecer à minha mãe, Leide Nogueira, por acreditar em mim desde sempre, por apoiar todas as minhas aspirações e sonhos e por sempre demonstrar uma felicidade enorme com as minhas pequenas conquistas. A ela eu devo absolutamente tudo.

Agradeço à minha irmã Thays, pela sua positividade inabalável, por sempre me animar, por seu grande apoio sempre, pelo carinho e por me dar o maior presente que eu poderia ganhar nessa vida, meu afilhado Noah.

Agradeço aos meus familiares pelo apoio e preocupação durante o meu tempo em Porto Alegre.

Um agradecimento muito especial a Isadora Thomaz e Yuri Penz pela grande amizade e todos os momentos incríveis que passamos juntos, amigos que levarei para a vida inteira.

Ao meu orientador, Prof. Aldomar, só tenho a agradecer pelos ensinamentos, pela orientação e pelos ‘puxões de orelha’ tão necessários para a minha formação.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudo, fundamental para a minha permanência em Porto Alegre.

A todos os meus professores do POSGEA, agradeço pelas aulas, pelas contribuições com à minha pesquisa e por atuarem na formação social e acadêmica de todos os meus colegas de pós-graduação e de tantas outras pessoas.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), universidade pública de excelência onde sempre me orgulharei por ter sido aluno.

Por último, agradeço muito à cidade de Porto Alegre e ao estado do Rio Grande do Sul por terem sido o meu lar durante quase dois anos e meio e onde eu vivi algumas das melhores experiências da minha vida, obrigado por terem saciado o apetite deste goiano por novos desafios e novas vivências.

A todos, **MUITO OBRIGADO!**

*Deus, dai-me SERENIDADE para aceitar o que não posso mudar, TENACIDADE para mudar o que posso e
SORTE para não fazer muita merda. – Stephen King*

RESUMO

Este estudo analisa a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim como um caso pioneiro de gestão compartilhada de recursos hídricos transfronteiriços no âmbito do Mercosul. Localizada no extremo sul do Brasil e no nordeste do Uruguai, o corpo hídrico contempla uma significativa quantidade de municípios e mantém uma grande importância nas atividades econômicas e nas perspectivas de desenvolvimento da região. Tal condição aponta a bacia hidrográfica como um dos pilares das relações integracionistas entre Brasil e Uruguai desde sua institucionalização na década de 1960. Originou-se desde então, uma estrutura de gestão bastante descentralizada e complexa, responsável pela movimentação de vários grupos de atores territoriais em diferentes escalas de poder e gestão, que por meio de suas demandas, constroem um ambiente de integração bilateral em prol da ocupação e desenvolvimento territorial. O objetivo central desta pesquisa se concentra em entender e identificar esses grupos de atores territoriais envolvidos na condução da bacia e suas respectivas escalas de poder e gestão, bem como as diferentes políticas territoriais advindas dessas relações. Para tal, a abordagem utilizada estará centrada em perspectivas institucionais e diplomáticas em torno do corpo hídrico. No cerne dessa discussão surgem questionamentos acerca de como os diferentes atores territoriais, dos dois lados da fronteira concentram seus esforços na gestão compartilhada de recursos hídricos transfronteiriços, e nas possibilidades de desenvolvimento regional, no adensamento das relações transfronteiriças bem como na cooperação binacional entre Brasil e Uruguai. Tratando-se de um estudo de caráter quali-quantitativo, a revisão de literatura encontra-se presente na abordagem documental da bacia hidrográfica e de sua institucionalização e na investigação da atual condição dos processos integracionistas no contexto sul-americano em conjunto com a realidade constatada e analisada em organizações técnicas onde alguns dos atores identificados estão presentes. Conclui-se que a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim está inserida em uma realidade bastante pessimista, onde o cenário “anti-integração” vem ficando cada vez mais forte na América do Sul.

Palavras Chave: Lagoa Mirim. Transfronteirizações. Território. Brasil. Uruguai

ABSTRACT

This dissertation analyzes the Merin Lagoon Basin as a pioneering case of shared management of cross-border water resources within Mercosur. Located in the extreme south of Brazil and the northeast of Uruguay, the water body includes a significant number of municipalities and maintains a great importance in the economic activities and development prospects of the region. Such condition points the watershed as one of the pillars of integration relations between Brazil and Uruguay since its institutionalization in the 1960s. Since then, a very decentralized and complex management structure has emerged, responsible for the movement of a large class of actors at different scales of power and management, who, through their demands, build an environment of bilateral integration in favor of territorial occupation and development. The central objective of this research focuses on understanding and identifying these classes of actors involved in the conduction of the basin and their respective scales of power and management, as well as the different territorial policies arising from these relationships. For this purpose, the approach used will focus on institutional and diplomatic perspectives around the water body. At the heart of this discussion are questions about how the different territorial actors on both sides of the border focus their efforts on the shared management of transboundary water resources, and the possibilities for regional development, the deepening of cross-border relations, and binational cooperation between Brazil and Uruguay. Since this is a qualitative-quantitative study, the literature review is present in the documentary approach to the watershed and its institutionalization and in the investigation of the current condition of integration processes in the South American context, together with the empirical reality observed and analyzed in technical organizations where some of the identified actors are present. It can be concluded that the Merin Lagoon Watershed is inserted in a very pessimistic reality, where the "anti-integration" scenario is becoming stronger in South America.

Keywords: Merin Lagoon. Cross-bordering processes. Territory. Brazil. Uruguay

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ALM** – Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim
- AZONASUL** – Associação dos Municípios da Zona Sul
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BRICS** – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CALC** – Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CELAC** - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- CLM** – Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim
- CMSG** – Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Mirim – São Gonçalo
- CNPq** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- COTAMA** – Comissão Técnica Assessora de Proteção do Meio Ambiente
- CTGRHT** – Câmara Técnica de Gerenciamento de Recursos Hídricos Transfronteiriços
- DBIO** – Departamento de Biodiversidade
- DINAMA** – Dirección Nacional de Aguas
- DNIT** – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- DRH** – Departamento de Recursos Hídricos
- DRHB** – Departamento de Recursos Hídricos e de Revitalização de Bacias Hidrográficas
- DUC** – Divisão de Unidades de Conservação
- EUA** – Estados Unidos da América
- FAO** – Food and Agriculture Organization
- FAPERGS** – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul
- FEPAM** – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler
- FOCEM** – Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
- GEF** – Global Environment Facility
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LABETER** – Laboratório Estado e Território ‘gestão, regiões e fronteiras’
- MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul
- NAFTA** – North American Free Trade Agreement
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONGs – Organizações Não Governamentais

PATRAM – Polícia Ambiental

PDFF – Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PDSFF – Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POSGEA – Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

PROSUL – Foro Para o Progresso da América do Sul

RS – Rio Grande do Sul

SEMA – Secretária do Meio Ambiente e Infraestrutura

SGA – Sistema de Gestão Ambiental da Universidade Federal de Rio Grande

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDESUL – Superintendência do Desenvolvimento do Sul

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

TVA – Tennessee Valley Authority

UE – União Europeia

UFPel – Universidade Federal de Pelotas

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNEP – United Nations Environment Programme

LISTA DE MAPAS

Mapa 01: Região transfronteiriça do Reno Superior – Strasbourg e Ortenau (França e Alemanha)	23
Mapa 02: Região transfronteiriça do Lago Constance (Alemanha, Suíça e Liechtenstein)	24
Mapa 03: Lago Titicaca (Bolívia e Peru).....	25
Mapa 04: Bacias Transfronteiriças da América do Sul.....	27
Mapa 05: Bacias Transfronteiriças da América do Norte e América.....	28
Mapa 06: Localização da Bacia da Lagoa Mirim.....	63
Mapa 07: Municípios e departamentos pertencentes a Bacia da Lagoa Mirim.....	64

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Mapa conceitual do Referencial Teórico.....	36
Figura 02: Manobras do Barão de Rio Branco (Tratado de Águas 1909)	46
Figura 03: Organograma de atuação da CLM.....	71
Figura 04: Organograma da Seção Brasileira da CLM.....	72
Figura 05: Organograma da ALM.....	73
Figura 06: Esquema de Divisão do Comitê Uruguaio.....	77
Figura 07: Metáfora das raízes de árvores, a integração das escalas.....	81
Figura 08: Disposição dos atores supranacionais na Bacia da Lagoa Mirim.....	83
Figura 09: Organização dos atores territoriais da Bacia da Lagoa Mirim segundo as escalas de poder.....	91
Figura 10: Variáveis transfronteiriças presentes na Bacia da Lagoa Mirim.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Cronologia das relações bilaterais.....	49
Quadro 02: Empresas brasileiras em território uruguaio.....	51
Quadro 03: Relação de municípios brasileiros na Bacia da Lagoa Mirim.....	61
Quadro 04: Relação de departamentos uruguaio na Bacia da Lagoa Mirim.....	64
Quadro 05: Subdivisões dos grupos do CMSG.....	75
Quadro 06: Subdivisões dos grupos do comitê uruguaio.....	77

LISTA DE FOTOS

Foto 01: Reserva do TAIM.....	64
Foto 02: Reserva <i>Humedales Del Leste</i>	65
Foto 03: Reunião dos grupos técnicos da CLM.....	103
Foto 04: Seminário ‘’Dia de campo em Piscicultura’’ realizado pela ALM em Arroio Grande – RS.....	104
Foto 05: ALM discute integração transfronteiriça e hidrovias Uruguai-Brasil em Montevideu.....	105

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 DINAMICAS FRONTEIRIÇAS E O NOVO REGIONALISMO	38
1.1 Dinâmicas fronteiriças e a integração, o caso da América do Sul.....	38
1.2 O novo regionalismo e a atual política externa brasileira.....	41
1.3 O cenário anti-integração.....	44
2 RESGATE HISTORICO DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E URUGUAI	45
2.1 Séculos XIX – XX – XXI.....	45
2.2 A internacionalização de empresas brasileiras no Uruguai.....	49
2.3 O contexto atual.....	52
3 A GESTÃO COMPARTILHADA DE RECURSOS HÍDRICOS E AS LEGISLAÇÕES DE BRASIL E URUGUAI	55
3.1 O papel da sociedade civil.....	55
3.2 O enfoque integracionista.....	56
3.3 O modelo TVA.....	57
3.4 As estruturas de gestão do Brasil e do Uruguai.....	58
4 A BACIA DA LAGOA MIRIM	60
4.1 Caracterização da área de pesquisa.....	60
4.2 Institucionalização do corpo hídrico.....	66
4.2.1 Superintendência de desenvolvimento da região sul.....	68
4.2.2 Comissão mista brasileiro-uruguaia para o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM).....	69
4.2.3 Agência da Lagoa Mirim (ALM).....	72
4.2.4 Comitê de gerenciamento da Bacia Hidrográfica Mirim – São Gonçalo (CMMSG).....	74
4.2.5 <i>Consejo regional de la Cuenca de la Laguna Merin</i>	76
5 ATORES TERRITORIAIS E SUAS ESCALAS	79
5.1 Atores em escalas supranacionais.....	81
5.2 Atores em escalas nacionais.....	84
5.3 Atores em escalas estaduais.....	87
5.4 Atores em escalas locais.....	88
6 PROCESSOS DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO NA BACIA DA LAGOA MIRIM	92
6.1 Variáveis transfronteiriças na bacia hidrográfica.....	92
6.2 Zona periférica e processos embrionários de transfronteirização?.....	97

7	INTEGRAÇÃO REGIONAL	101
	7.1 Integração formal.....	102
	7.2 Integração informal.....	106
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
	REFERÊNCIAS	111
	WEBGRAFIA	118
	APÊNDICES	119
	ANEXO A	122
	ANEXO B	126

INTRODUÇÃO

O ordenamento territorial clássico do Estado-nação moderno atravessou muitas transformações ao longo das últimas décadas, principalmente através dos novos olhares sobre algumas faixas de fronteira. Conhecidas por sua ambivalência, as fronteiras podem ser interpretadas de várias formas, sendo mais comum o imaginário popular em relação às mesmas como delimitações territoriais entre Estados e áreas com potenciais conflitivos. No entanto, as fronteiras também são lugares de intensas trocas culturais e interações integracionistas, o que as configura como um laboratório importante para a instauração e avaliação de políticas territoriais de integração.

À medida que a ideia de um mundo globalizado e “sem fronteiras” foi se instaurando pelo mundo, a partir do surgimento dos blocos regionais de comércio e integração (Mercosul, NAFTA, UE), observou-se a realidade cada vez mais complexa das faixas de fronteira. Embora as mesmas continuassem existindo, o entendimento das fronteiras como mutáveis e moveis também passou a se fortalecer.

No caso da América do Sul, a criação do Mercosul previa graduais avanços nos níveis de integração entre seus membros. Embora tenha alcançado relevância regional e global, o bloco não conseguiu atingir seus níveis pretendidos desde sua criação, e enfrenta atualmente um momento bastante complicado politicamente no que diz respeito a agenda integracionista no subcontinente. No entanto, embora o Mercosul tenha apresentado perspectivas de avanço e de esgotamento desde sua criação, é notável a sua contribuição para o fortalecimento de arranjos institucionais de integração e de processos de transfronteirização. Alguns até são datados de antes da criação do bloco, mas o amadurecimento da chamada “mentalidade integracionista” na América do Sul, responsável pela criação do bloco regional respaldou a atuação desses arranjos enquanto pilares da integração regional no subcontinente.

A seguinte dissertação estará centrada em uma temática bastante relevante na escala regional sul-americana, tratando-se de importantes vínculos integracionistas, políticos, e culturais que nosso país tem mantido com seus Estados vizinhos na busca por um melhor estreitamento das relações de integração e do possível impacto nas perspectivas de desenvolvimento regional. A temática em questão é um estudo acerca da Bacia da Lagoa Mirim e sua importância enquanto instrumento de gestão territorial e integração binacional na relação entre Brasil e Uruguai.

Investigar processos que possuem uma certa relevância regional no contexto integracionista da América do Sul implica em analisar uma série de fatores que contribuíram para tal relevância em um subcontinente conhecido por sua instabilidade política e políticas territoriais deficitárias no âmbito da integração regional. Porém, como será demonstrado neste trabalho, temas como soberania e território são fundamentais para se compreender as relações políticas em torno da água (RIBEIRO, 2008 p. 19). Desse modo às discussões estarão mantidas nos esforços de Brasil e Uruguai e suas respectivas políticas públicas e integracionistas nos processos de gestão do recurso hídrico compartilhado pelos países.

Portanto, para entendermos a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim como um dos projetos pioneiros e relevantes da integração regional entre Brasil e Uruguai, muito precisou ser pesquisado. Iniciando na superação da hostilidade nas relações diplomáticas entre os dois Estados, passando para os primeiros acordos para gestão da bacia hidrográfica, a institucionalização das agências responsáveis pelas conduções do corpo hídrico em seus respectivos territórios. Desde então, ocorreram os primeiros avanços de uma mentalidade integracionista na América do Sul após a redemocratização dos países e da diminuição da influência neoliberalista, até o momento de ruptura de instituições criadas para estreitar os laços de integração entre as nações sul-americanas (caso da Unasul).

Todos esses artifícios servem de referência para a compreensão de cenários em que a bacia hidrográfica esteve e está inserida e respondem por diretrizes analíticas para outras partes desta pesquisa, como o funcionamento dos sistemas de gestão de bacias hidrográficas transfronteiriças no mundo todo, as variáveis dos processos de transfronteirização na Lagoa Mirim, as classes de atores envolvidos na condução da bacia e a atual política externa do Brasil e do Uruguai.

Chama a atenção a complexa e descentralizada estrutura de gestão da bacia hidrográfica, responsável por movimentar uma série de atores territoriais diretamente incluídos na sua condução. Uma metodologia de pesquisa multi-escalar esteve presente nas análises dessas classes de atores com a finalidade de precisar as escalas de cada um deles e a sua real participação na gestão do corpo hídrico. É importante ressaltar que toda a estrutura de institucionalização da bacia hidrográfica teve sua importância estendida para além da manutenção binacional do recurso natural, sendo um dos arranjos institucionais que auxiliaram nos processos de estreitamento da integração regional entre o Brasil e o Uruguai.

Questionamentos importantes surgiram a partir dessa análise, sendo alguns deles, a discutível prudência em apontar a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim como uma ‘região

transfronteiriça embrionária” e o uso de diretrizes eurocêntricas para permear as análises territoriais da América do Sul. Se por um lado os processos de transfronteirização existem apenas como consideração a algumas diretrizes previamente levantadas e observadas em regiões devidamente documentadas, por outro, o papel que a integração entre Brasil e Uruguai desempenha, apresenta níveis aprofundados de integração regional pouco comuns no subcontinente.

Sendo considerada um dos pilares das relações entre Brasil e Uruguai, a Bacia da Lagoa Mirim segue aprofundando seus níveis de cooperação entre Estados, mesmo em um cenário bastante desfavorável para políticas integracionistas na América do Sul. O cenário “anti-integração” é uma consequência das instabilidades políticas sofridas no subcontinente. O pensamento supranacional está cada vez mais prejudicado, aumentando o cenário de desconfianças e os conflitos entre membros de um mesmo bloco, o resultado é visível no aumento de fenômenos de desagregação entre Estados no mundo todo (COSTA, 2018).

❖ **Procedimentos metodológicos da pesquisa**

O interesse pela temática dos processos de transfronteirização nasceu dos muitos questionamentos acerca das possibilidades de dois Estados praticarem uma integração mútua através de um objeto em comum aos dois territórios, seja ele uma bacia hidrográfica, uma cidade gêmea ou uma reserva ambiental.

Experiências binacionais pautadas na cooperação e na gestão compartilhada de recursos hídricos transfronteiriços, indicam que as percepções em torno dos usos múltiplos da água, tem um impacto direto nas possibilidades de desenvolvimento regional e no adensamento das relações transfronteiriças. A experiência histórica de cooperação, institucionalizada entre os dois países, Uruguai e Brasil, cujas origens datam de 1960, se apresenta como um caso pioneiro de arranjo institucional federal voltado para o manejo conjunto de bacias hidrográficas transfronteiriças no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). (ALM, 2012). Portanto, é importante um estudo acerca da gestão e controle territorial advindas do Estado vinculado a políticas que enquadraram a natureza em normas e leis, desde sua lógica expansionista, visando assegurar o provento contínuo de matérias para seu processo produtivo e afirmação política (WHITACKER, 2015).

Ao realizarmos uma simples busca em um dicionário, podemos facilmente encontrar uma aceção de território como superfície, área ou extensão de terra controlada por uma

jurisdição político-administrativa, o que remete à soberania de um Estado. Desta definição, é possível deduzir alguns elementos a fim de pensar o território como conceito, como a presença de um poder que o marca (mesmo que ainda reduzido ao poder estatal) e os limites bem demarcados, pressupondo a existência de uma exclusividade de uso (dos recursos) que se configura pelo controle e pela soberania nacional. (NETO, 2013)

Entretanto, mesmo considerando o papel das fronteiras e dos limites que lhe são atributos, tanto em Raffestin (1993) quanto em Sack (1986), já podemos perceber a ideia de concepção de territórios não restritivos aos recortes do Estado-nação, ampliando as escalas espaciais e temporais da territorialidade. Desse modo, “do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos (aqueles que realizam um programa) que ‘produzem’ o território”, pois, “em graus diversos, em momentos diferentes e lugares variados, somos todos atores sintagmáticos que produzem “territórios” (RAFFESTIN, 1993). Desta forma, podemos entender as ações que emanam de poderes centrais, regionais e locais sobre esses diversos territórios como “Políticas Territoriais” (RUCKERT, 2010).

Tratar de territórios nacionais ou supranacionais implica principalmente em estudar as políticas do Estado em relação aos seus territórios, isto é, as políticas que possuem caráter territorial e que passam a ser as formas de poder e de controle territorial. O conceito de Políticas Territoriais é um dos pilares centrais da Geografia Política, onde o mesmo é o elo de ligação entre o Estado, o cidadão, o território e suas muitas territorialidades, que por sua vez é constituído de várias escalas e vários agentes em prol do bem público.

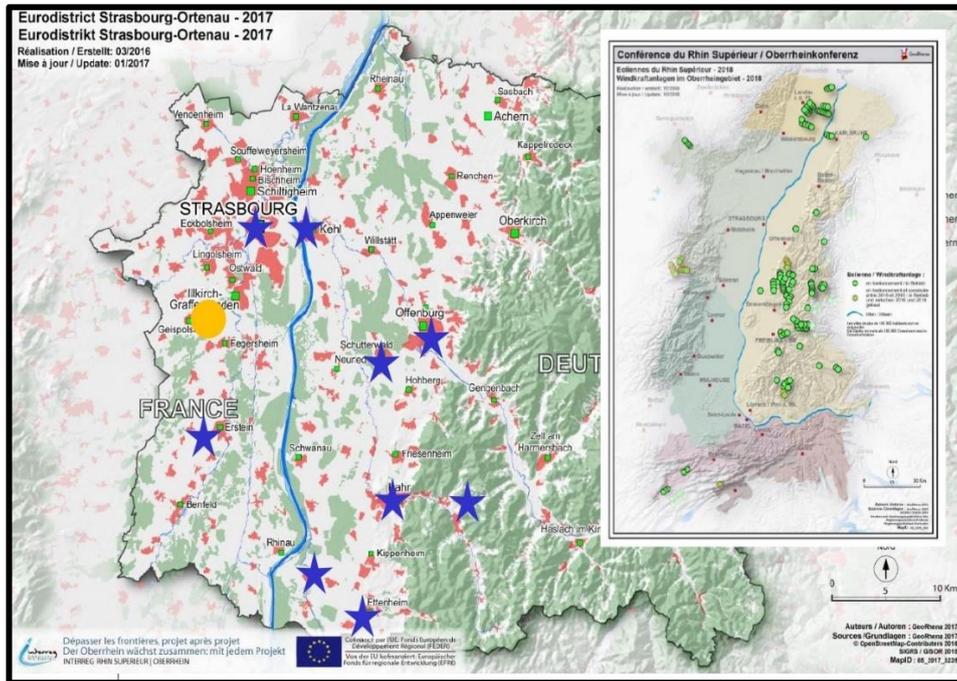
Partindo dessa breve discussão, esse trabalho tem como intuito analisar a gestão das águas da Bacia da Lagoa Mirim, para que possamos entender o papel do corpo hídrico enquanto instrumento de controle territorial e de integração para ambos os estados, assim como pensar a importância da bacia no desenvolvimento regional local e na cooperação binacional entre Brasil e Uruguai através da gestão e do uso do recurso por diferentes atores territoriais.

A Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim foi selecionada como objeto de estudo desta pesquisa, pela representatividade que ela possui nos processos de integração entre o Brasil e o Uruguai. Valendo-se da mobilização de uma grande classe de atores presentes em diversas escalas geográficas e responsáveis pela gestão do recurso hídrico e da manutenção das relações transfronteiriças entre os dois países.

No entanto, é importante pontuar que a região transfronteiriça da Lagoa Mirim, existe apenas como consideração a aspectos sociais, políticos e ambientais comuns aos territórios do

Brasil e do Uruguai. Inexiste o reconhecimento da região como uma região transfronteiriça institucionalizada e documentada, como é o caso da região transfronteiriça do Reno Superior – Strasbourg e Ortenau entre França e Alemanha (RUCKERT, 2012) bem como a região transfronteiriça do Lago Constance, uma experiência trinacional entre Alemanha, Suíça e Liechtenstein (mapas 01 e 02).

Mapa 01- Região transfronteiriça do Reno Superior – Strasbourg e Ortenau (França e Alemanha) (reprodução)



Fonte: DenkRaumBodensee (2018).

O intuito em apontar essas regiões é demonstrar formações regionais que graças aos níveis integracionistas de seus Estados, se estendem por uma ou mais fronteiras nacionais. No caso da região transfronteiriça do Reno Superior, está ali simbolizado o projeto da União Europeia enquanto um bloco integrador, estando localizado na região, importantes instituições da UE como o Parlamento Europeu em Strasbourg. (RÜCKERT, 2012).

políticas em vários países. A atuação dessas organizações se dá em conjunto com os estados ou províncias e com os municípios.

Percebendo esse novo papel desempenhado pelos recursos naturais, este trabalho se compromete a abordar a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim a partir de interesses geopolíticos, comerciais e integracionistas, compartilhados por Brasil e Uruguai. Para se alcançar tal abordagem, as análises aqui desenvolvidas estarão voltadas ao processo de institucionalização do corpo hídrico pelos dois países. No caso do Brasil e do Uruguai, ambos estreitaram suas relações via crescimento de acordos e obras visando à integração entre os dois países como forma de fortalecimento político, econômico, social e territorial. No centro desse estreitamento de relações encontra-se a Bacia da Lagoa Mirim, como detalha o trecho retirado a institucionalização da ALM:

Os proponentes deverão apresentar de forma detalhada a dinâmica da Região da Bacia Hidrográfica, pois é de interesse estratégico para o Brasil e para o Uruguai, pois dela depende a utilização de suas águas para irrigação e para o potencial desenvolvimento do transporte hidroviário de mercadorias como combustíveis, madeira, e principalmente arroz, através da chamada Hidrovia do MERCOSUL (UFPEL, 2014).

Para a delimitação do problema de pesquisa, foi necessário o levantamento de alguns pontos-chaves para servirem de partida. Primeiramente quais são os interesses dos Estados Nacionais no desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim visto que a o corpo d'água cumpre um papel importante no abastecimento hídrico e nas relações diplomáticas entre os dois países? Em relação ao recurso natural, como a bacia mobiliza seus grupos de atores para melhor gerir o recurso hídrico? E por fim, qual o papel da sociedade civil e dos outros diversos atores no desenvolvimento da bacia hidrográfica?

A importância deste tipo de estudo encontra-se justificada no grande número de bacias hidrográficas transfronteiriças no mundo. Estima-se que existam 263 bacias, correspondendo a cerca de 60% da água doce do planeta. Em todo o continente americano existem 78 bacias hidrográficas transfronteiriças, sendo 63 na América Latina (UNEP, 2002).

Os mapas 04 e 05 a seguir, demonstram a localização e a área que essas bacias transfronteiriças dispõem.

Mapa 04 – Bacias Transfronteiriças da América do Sul (reprodução)



Fonte: UNEP, 2002, p.163

De acordo com a OCDE, a participação social enfrenta dificuldades para se concretizar na maioria dos Estados da América do Sul. O principal problema diz respeito ao envolvimento das associações de usuários de água e da sociedade civil e às limitações do Poder Público em incluir efetivamente esses grupos em suas políticas (OCDE, 2012). O histórico de centralização das decisões políticas desses países pode explicar essas dificuldades, porém gradualmente, percebe-se que os ideais da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos estão sendo incorporados e os Estados têm buscado uma maior participação de atores não estatais.

O fato do compartilhamento dos recursos hídricos por dois ou mais países, considerando a evidente interdependência entre os seus usuários e os desafios políticos daí decorrentes tem estimulado a constituição de tratados internacionais para o estabelecimento de formas compartilhadas de gerenciamento desses recursos. Observando-se apenas as duas maiores

atenção será dada visando entender como esses atores atuam, percebem, e como estão construindo o processo de gestão dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim.

Trata-se de uma cultura política recente em nosso país, que traz desafios tanto para o Estado quanto para a sociedade civil. Nesse sentido, são necessários estudos que contribuam no processo de gerenciamento a partir da discussão do tema da gestão dos recursos hídricos na sua base de efetivação, ou seja, nos comitês de gerenciamento de bacia hidrográfica (MACHADO, 2012).

No caso da bacia transfronteiriça da lagoa mirim, as territorialidades de cada estado, coexistem com diversas outras escalas de territorialidades dos diversos atores que ocupam estes espaços, o que implica na necessidade da atuação direta desses mesmos atores (sejam eles nacionais, regionais, locais ou supranacionais) para a boa atuação e a eficácia das políticas territoriais implantadas nessa região (CARNEIRO, 2016).

❖ **Objetivos do estudo**

Objetivo Geral: Analisar a Bacia da Lagoa Mirim como artifício diplomático e de integração regional.

Objetivos Específicos:

- ❖ Efetuar um levantamento de ações que demonstrem a cooperação binacional entre Brasil e Uruguai no âmbito político, econômico e civil;
- ❖ Identificar os diferentes atores que atuam nas seções da Bacia hidrográfica e reconhecer as políticas resultantes dessas atuações.
- ❖ Analisar os interesses diplomáticos de ambos os Estados no estreitamento de suas relações de cooperação;
- ❖ Discutir a gestão do recurso hídrico e reconhecer sua importância no desenvolvimento regional / local;

❖ **Referencial teórico**

Para desenvolvermos a abordagem teórica dessa pesquisa, primeiramente é preciso elucidar alguns conceitos base que sustentem os demais aspectos específicos que serão utilizados neste trabalho. Será proposto aqui, um levantamento de referenciais iniciais para a delimitação necessária de algumas concepções importantes para a produção do estudo.

Gottmann (1975) apresenta importantes aprofundamentos em relação ao conceito de ‘Território’, onde o mesmo pode ser definido em termos gerais como uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo, o que o torna um conceito gerado por indivíduos que organizam o espaço segundo seus próprios objetivos. Cabe salientar que o Território adquire cada vez mais significado com o passar do tempo, passando a expressar alterações mais profundas que ocorrem na política.

Em complemento a Gottman, apresentamos a obra de Raffestin (1993) que exprime o Território como uma formação a partir do espaço, sendo constituído por uma ação conduzida por um ator sintagmático, isto é um ator que realiza determinadas ações. Em outras palavras o território é um espaço onde se projetou um trabalho e que por consequência revela relações marcadas pelo poder.

Ainda em Raffestin é importante mostrarmos suas definições de ‘Poder’ considerando a relação muito próxima que esse conceito apresenta ao território e a repercussões territoriais, de acordo com o autor, ‘poder’ nome comum se esconde atrás do ‘Poder’, nome próprio. O nome comum está presente em cada relação, se aproveitando de todas as fissuras sociais para se infiltrar na sociedade como um todo. Já o nome próprio é mais fácil de identificar, se manifesta através do controle da população e domínio dos recursos, é o poder maciço, facilmente identificável e por consequência, perigoso.

Ao interpretarmos essas conceituações de Raffestin, podemos chegar à conclusão de que o poder é um trunfo, um recurso e um fundamento ao mesmo tempo, a grande fonte de todos os atores sociais em um jogo relacional. Tal jogo pode ser entendido como um saber e um poder de controle que o Estado (e, porventura, as empresas) tem sobre a população no território, mas essa mesma população é um ator-trunfo que pode reagir e resistir às tentativas de desapropriações das organizações.

Passamos agora para o que Rosière (2007) entende como ‘Atores Geopolíticos’ outro termo chave para o desenvolvimento deste trabalho. O autor entende como ator, no sentido geopolítico do termo, toda entidade que elabora representações territoriais e práticas espaciais, que expressa essas representações (ou se for o caso, suas reivindicações) e age sobre o espaço, estruturando redes e territórios. O ator age sobre o território em interação permanente com outros atores.

A interação significa tanto a coordenação quanto a confrontação. Os atores geopolíticos podem ser inúmeros, mas para o autor o mais destacado deles é o Estado, que se faz onipotente. Junta-se ao Estado as igrejas e as forças armadas como a trinca de atores geopolíticos clássicos,

porém é importante destacar que esses clássicos estão disputando cada vez mais espaço com os chamados ‘Novos Atores’ onde se destacam os partidos políticos, as ONGs e as guerrilhas.

Porém, é importante ressaltar que para as devidas análises das classes de atores que serão identificados, o termo escolhido para se referir aos mesmos será ‘Atores territoriais’, por precisar diretamente a dimensão espacial das ações de diversos atores que tem territórios como objeto de suas ações, demandas, propostas e, mesmo de conflitos (CAYE; RUCKERT, 2021).

Ainda se tratando de Rosiere (2007), todos atores são animados pelas representações territoriais, elemento que ajuda a explicar o comportamento dos atores. Deste modo, a expressão ‘Atores Territoriais’ pode ser entendida como ações que são utilizadas para se desenvolver as políticas públicas, um plano de ação. Colocamos, portanto, como princípio, que a representação própria de um ator precede a ação e a explica, sem ser o único fator explicativo de seu comportamento. As representações podem enfim ser “visões de mundo”. Cada ator possui, com efeito, não somente sua visão de território, mas também sua visão de mundo, ambos dialeticamente ligados (nós e os outros).

Finalizando as obras norteadoras dessa pesquisa, apresentamos o trabalho de Ribeiro (2008), no qual os muitos usos políticos da água são discutidos e analisados sob uma ótica de melhoria dos processos de gestão do recurso hídrico para os quais concorre a descentralização dos sistemas políticos que geram a água que por sua vez são fundamentais para a prevenção de tensões geopolíticas e conflitos pelo recurso hídrico. (RIBEIRO, 2008).

Passamos para os últimos conceitos chave que necessitam de uma pequena discussão prévia. ‘processos de transfronteirização’ que antes de mais nada é preciso reconhecer que é um conceito que atravessa construções e reconstruções por sua tentativa de esclarecer os muitos processos atuais em diversas áreas do mundo todo e suas diferentes realidades macro e microregionais (CARNEIRO; RUCKERT, 2013). O que por si só já configura muitas realidades diferentes a serem investigadas a partir da construção desse conceito visto as grandes diferenças e peculiaridades das fronteiras em todo o mundo. No entanto, transfronteirizações ou os processos de integração transfronteiriça são estruturações de fluxos políticos, culturais e econômicos que cruzam limites de países e que produzem novas interações entre os territórios. (CAYE; RUCKERT, 2020). No âmbito dos processos de transfronteirização os habitantes de ambos os lados transcendem a fronteira e a incorporam em suas estratégias de vida de múltiplas maneiras. Carneiro (2016) diz que a transfronteirizações ocorrem em um recorte territorial de geometria variável, dependendo do processo considerado (econômico, profissional, familiar,

ilegal ou legal), pode acontecer em núcleos urbanos, áreas rurais, parques naturais, enclaves produtivos e em territórios dispostos em rede. Cabe ainda ser apontado a ideia de transfronteirização de Ligrone (2006), que a define como um conjunto de processos de valorização e aproveitamento de uma fronteira ou limite territorial que separa dois sistemas políticos, econômicos e socioculturais, dessa forma, os nacionais fronteiriços incorporam a fronteira em suas realidades rotineiras.

Levando em consideração todos esses aspectos das regiões transfronteiriças, AMILHAT-SZARY, (2015) aponta que a fronteira não é um tipo de espaço a ser considerado estável sendo caracterizadas pelos processos de *borderings-deborderings-reborderings*.

Por fim, é proveitoso que se traga uma definição direta de ‘Desenvolvimento Regional’ visto que esta pesquisa pretende analisar a gestão de um recurso e os múltiplos atores que agem de forma direta ou indireta sobre essa mesma gestão, tendo o chamado Desenvolvimento Regional como objetivo maior. Para Rambo e Rückert (2010), entende-se enquanto desenvolvimento territorial, as ações, mecanismos, estratégias e políticas endógenas e exógenas, desencadeadas por atores locais/regionais em interação com as demais escalas de poder e gestão, reforçando-se e constituindo-se territórios por meio de novos usos políticos e econômicos. Neste sentido o processo de desenvolvimento das potencialidades locais/regional (ambientais, humanas, econômicas) tornaria os atores mais ativos na intervenção e no uso do território, refletindo-se no desencadeamento de processos de transformações.

Para Ruckert (2016) a abordagem das políticas territoriais em Geografia Política se realiza adotando a análise dos usos políticos e econômicos do território, isto é, a intervenção do Estado nas estratégias estruturais e no ordenamento do desenvolvimento territorial em diversas escalas. Portanto, é necessária a capacidade de produzir dados, geoestatísticas, mapeamentos, estudos e sistemas informatizados para a gestão em base territorial, e tem entre suas finalidades o monitoramento de processos de uso e ocupação das terras e, assim, o atendimento à grande demanda dos setores público e privado por informações territoriais, com vistas a orientar políticas de planejamento e investimentos. No entanto, a gestão territorial é conceitualmente mais ampla e inclui aspectos sociais e econômicos, relações de poder e componentes políticos da tomada de decisão, na busca do direcionamento, no tempo e no espaço, das múltiplas finalidades, decisões e ações em base territorial, de forma coerente (LEONARDI, 2012).

A figura 01, demonstra um mapa conceitual do referencial teórico levantado até aqui, construído com os conceitos chaves a serem trabalhados e gráficos interligados, o objetivo não

é só facilitar a memorização dos temas estudados, mas também trabalhá-los ativamente a fim de entender os conceitos e ter a capacidade de analisá-los.

❖ **Técnicas de pesquisa e metodologia**

Inicialmente é importante salientar que a presente pesquisa tem caráter qualitativo, para buscar a compreensão das diferentes ações dos muitos atores envolvidos na gestão territorial da Bacia da Lagoa Mirim, utilizando-se da interpretação dos dados coletados no material bibliográfico e aprofundando o entendimento do objeto investigado.

Duas técnicas foram implementadas, a primeira é a pesquisa descritiva, onde é visado a coleta de uma grande quantidade de informações que foram reduzidas a indicadores que descrevem fenômenos. Esta etapa da pesquisa foi desenvolvida durante as reuniões virtuais com membros da Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM) e do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Mirim – São Gonçalo (CMSG) ambos localizados na cidade de Pelotas (RS), onde foram investigadas as nuances da gestão territorial advindas da bacia e suas contribuições para a cooperação transfronteiriça entre Brasil e Uruguai.

A outra técnica desenvolvida no estudo foi a pesquisa exploratória, onde o objetivo foi a medição e a descrição de diferentes comportamentos sociais, com o objetivo de atestar as diferentes repercussões da bacia e quais atores são responsáveis por elas.

A primeira fase da pesquisa consistiu em uma abordagem documental da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim tendo como ponto de partida a revisão bibliográfica já feita para o estudo, o intuito desta etapa foi justamente o levantamento das fontes primárias de pesquisa que serviram como apoio no desenvolvimento das etapas empíricas. Dando continuidade a esta etapa procurou-se ter um maior aprofundamento nas legislações dos dois Estados envolvidos no estudo, para tomar conhecimento de todas as políticas de gestão de recursos hídricos e suas repercussões em diferentes áreas da sociedade civil.

Em relação à área de pesquisa escolhida, a Bacia da Lagoa Mirim foi selecionada pela carência de estudos (ao menos no campo da Geografia Política) em relação ao seu âmbito territorial, e por cumprir um papel importante na relação binacional entre os dois países, dessa forma, entende-se que um estudo de uma bacia hidrográfica transfronteiriça e o papel que a mesma cumpre nos processos de gestão territorial e desenvolvimento regional através da mobilização de suas classes de atores pertencente a uma região transfronteiriça que gerem o recurso hídrico se mostra como uma boa alternativa para a produção bibliográfica que o campo de investigação em Geografia Política e políticas territoriais assim como a região necessitam.

Nas etapas empíricas a serem estudadas, inicialmente foi proposto uma identificação dos diferentes atores envolvidos em todas as subdivisões da gestão da Bacia da Lagoa Mirim. A principal referência a essa parte da pesquisa será “ A Metodologia das Escalas” pois tal processo metodológico permite observar como os atores locais/regionais – localizados nos âmbitos da sociedade civil, do Estado e do mercado – articulam-se entre si e com as demais escalas de poder e gestão, com vistas à promoção do desenvolvimento de territórios. Considerar a existência de diferentes escalas atuantes em determinados territórios, possibilita a compreensão da densidade e da complexidade oriunda da multiplicidade de poderes neles existentes e atuantes (RAMBO e RÜCKERT, 2010).

Antes de prosseguir na análise, é importante elucidar que a escala referida no estudo trata-se da escala geográfica, que não deve ser confundida com a escala cartográfica. Raffestin (1993) traz uma diferenciação bastante simples e rápida para ambos os conceitos. A escala cartográfica representa o espaço geográfico como forma geométrica. E a escala geográfica busca representar as relações que as sociedades mantem com essa forma geométrica.

Ainda de acordo com Rambo e Rückert (2010) considerar estas relações e estes atores torna-se um requisito essencial para a compreensão dos processos de desenvolvimento territorial, pois, quando se analisam múltiplas relações de poder, o território volta a ser importante, não apenas como espaço do Estado-Nação, mas também dos diferentes atores políticos. Sendo assim, considera-se a Metodologia das Escalas bastante eficaz quando se objetiva mostrar como o território é utilizado e vivido nas escalas locais, por múltiplos atores . Ao final da identificação de todos os atores necessários, cada um receberá uma designação de escalas relacionadas ao poder e a gestão. As escalas previamente e preliminarmente levantadas para designação são:

- ❖ **Escala Supranacional**: refere-se aos atores cuja atuação localizam-se no âmbito dos Estados nacionais do Brasil e do Uruguai;
- ❖ **Escalas Nacionais**: referem-se aos atores que atuam em âmbito nacional;
- ❖ **Escala Estadual**: atores que atuam nos estados do Rio Grande do Sul e no Departamento de Rocha, do Uruguai;
- ❖ **Escala Local**: atores que atuam na área pesquisada e coordenam os projetos, órgãos, comitês e programas que venham a ser identificados.

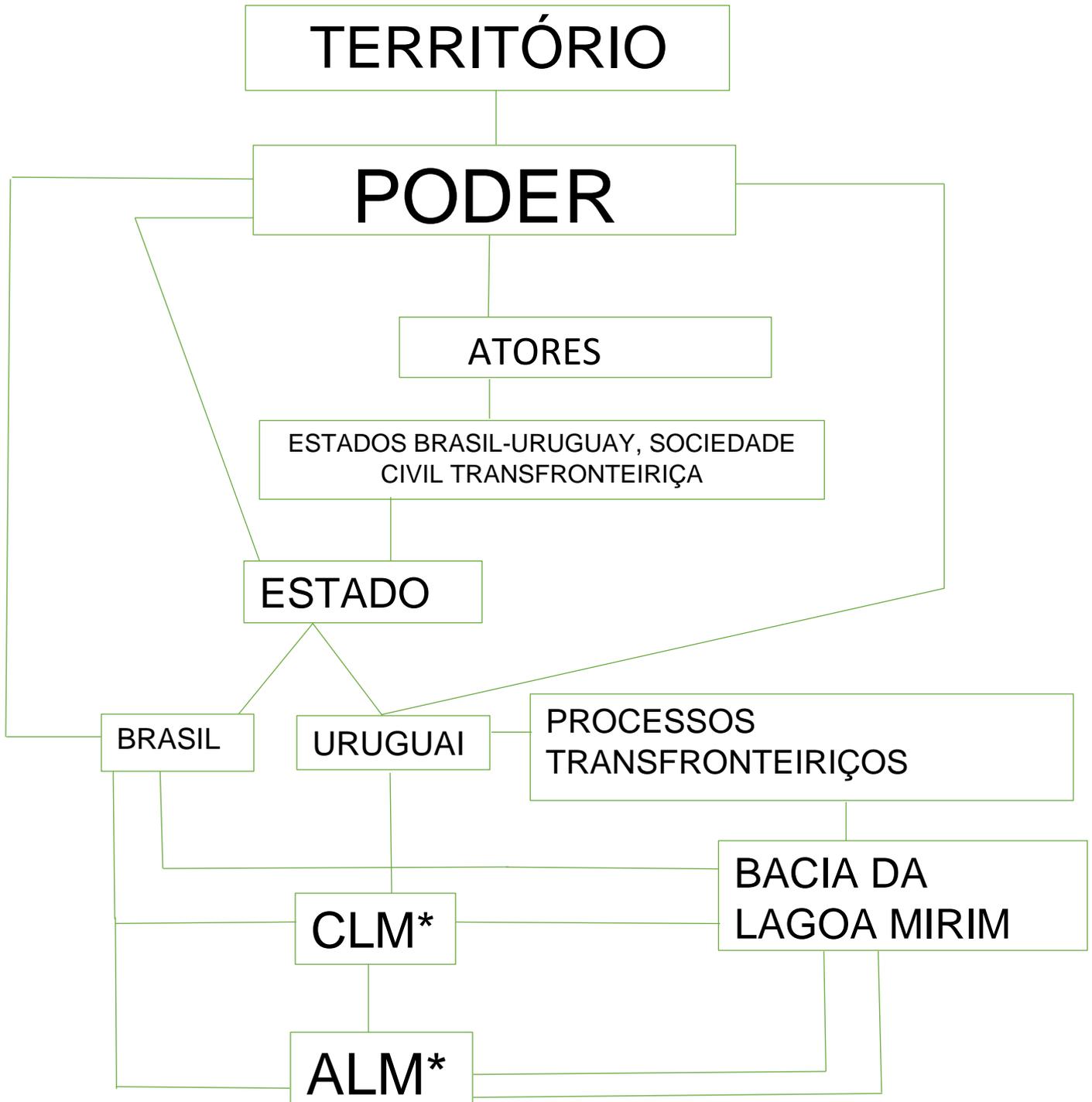
Presume-se que essa divisão acarretará em uma demonstração mais didática da interação das escalas de poder e gestão, e como ambos são refletidos no espaço Local/Regional.

Finalizando essa etapa foram realizadas entrevistas em uma das instituições de atores envolvidos, a Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim – Pelotas - RS, a fim de testemunhar e registrar os serviços que ali são desenvolvidos. Essa etapa também contou com a criação de roteiros de entrevistas aplicadas com os dirigentes dessa organização (nem todas foram bem sucedidas) e que procurarão identificar os atores envolvidos no principal projeto realizado no âmbito de cada território, denominada a idéia-guia, bem como o papel de cada um destes atores na execução do projeto.

É importante salientar que este trabalho foi quase que inteiramente desenvolvido durante a pandemia global da Covid-19, o que dificultou muito em relação aos procedimentos metodológicos pensados inicialmente para escreve-lo. Como consequência disso, o estudo documental tomou proporções muito maiores do que anteriormente imaginado, enfraquecendo as concepções empíricas que esperava-se obter.

O estudo tem caráter predominantemente exploratório e explicativo, com ênfase na observação e estudo documental, ao mesmo tempo que será necessário o cruzamento dos levantamentos com toda a pesquisa bibliográfica já feita.

Figura 01 – Mapa conceitual do Referencial Teórico



Legenda*:

CLM – Comissão Mista Brasileiro-Uruaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim

ALM – Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim

❖ A estrutura da dissertação

Esta dissertação está organizada da seguinte forma, os primeiros capítulos estão destinados ao entendimento das atualidades dos processos de integração pelo mundo, utilizando de análises a partir do novo regionalismo e dos sucessivos processos de abertura e fechamento de fronteiras, o segundo estando potencializado graças a pandemia do Covid-19 em todo o planeta.

Em seguida, será abordado o cenário integracionista atual na América do Sul, cenário bastante pessimista considerando as repercussões nacionalistas e anti-integração oriundas da União Europeia no continente e o fortalecimento de governos que baseiam suas políticas externas na priorização de países centrais em detrimento de seus vizinhos regionais. Acredita-se que as análises desses temas estejam em alinhamento (mesmo que não diretamente) com a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, visto que a mesma está inserida nessa lógica integracionista da globalização mundial, inclusive captando financiamentos internacionais para a gestão transfronteiriça de seus recursos, portanto, entender o cenário atual das políticas territoriais de integração é fundamental para pontuar as análises na bacia hidrográfica.

Em seguida, a pesquisa estará concentrada no resgate históricos das relações diplomáticas entre o Brasil e o Uruguai, objetivando os interesses de ambos os estados em estreitar suas relações (tidas como conflituosas até o início do Séc. XX) e iniciar uma agenda integracionista bastante sólida no contexto sul-americano. Em complemento, um capítulo estará expondo as perspectivas de gestão de bacias hidrográficas transfronteiriças, juntamente com a caracterização do objeto de estudo e de suas classes de atores responsáveis por sua institucionalização, passando para a identificação das escalas de poder nas quais esses mesmos atores estão inseridos nos processos de ocupação e gestão territorial.

Entrando nas etapas finais da pesquisa, análises oriundas de entrevistas com membros da Agência da Lagoa Mirim irão compor os capítulos finais. A ideia é discutir as variáveis dos processos de transfronteirização contidas na bacia hidrográfica, além de precisar exatamente a importância e o papel desempenhado pelo corpo hídrico nas relações de integração regional, não somente entre o Brasil e o Uruguai, mas em todo o âmbito do Mercosul.

1. DINÂMICAS FRONTEIRIÇAS E O NOVO REGIONALISMO

O principal objetivo deste capítulo é discutir as dinâmicas das fronteiras e elucidar alguns panoramas contemporâneos relacionados aos processos de integração fronteiriça na América do Sul. Se faz necessário abordar de forma mais geral o atual momento atravessado pelo Brasil e suas cooperações transfronteiriças contemporâneas antes de passarmos ao objeto de estudo específico deste trabalho. Antes de mais nada é preciso considerar que o cenário é considerado bastante pessimista com o atual fechamento de fronteiras sul-americanas entre o Brasil e seus países vizinhos devido a pandemia da Covid-19, além do constante afastamento brasileiro de seus vizinhos regionais. Também iremos analisar as repercussões advindas do novo regionalismo e como esse processo afeta as políticas territoriais fronteiriças da América do Sul.

1.1 Dinâmicas fronteiriças e a integração, o caso da América do Sul

Newman (2003) afirma que fronteiras devem ser reconhecidas como instituições e não apenas como linhas divisórias de territórios. Assim como todas as instituições, as fronteiras apresentam um conjunto de regras próprias responsáveis pelo comportamento e pelo desenvolvimento de suas políticas tornando-se um instrumento de controle territorial que se autoperpetua (NEWMAN, 2003). Considera-se que a essência de uma fronteira seja a proteção, separar e proteger o que está “dentro” do que está “fora”, formando uma barreira contra o que é considerado “indesejável” podendo ser pessoas, drogas, armas, alimentos e aspectos culturais (religiões, valores e costumes considerados incompatíveis).

No entanto, fronteiras também existem para serem atravessadas, e a partir do momento em que elas são estabelecidas, diferentes grupos de indivíduos buscam formas de atravessá-las. Os motivos são os mais variados, desde melhores condições e de vida e de trabalho a negócios e turismo. Nesse aspecto, a globalização e o desenvolvimento tecnológico possuem um papel de destaque nas diferentes dinâmicas fronteiriças ao redor do planeta. Em algumas regiões as novas tecnologias combinadas com políticas territoriais eficientes, fazem as barreiras fronteiriças meras formalidades na divisão territorial dos Estados, criando a imagem de um mundo sem fronteiras, caso comum entre os países da União Europeia (UE). Por outro lado, elas também serviram para estabelecer rígidas tecnologias anti-imigração e de controle

territorial, as chamadas “teicopolíticas” isto é política de contensão baseadas na construção de muros ou barreiras (ROSÌERE, 2015).

Ao considerarmos as diversas dinâmicas fronteiriças Newman (2003) argumenta sobre a dificuldade de se traçar uma teoria que englobe as muitas fronteiras do mundo. Tais dificuldades, levaram ao desenvolvimento dos chamados *Border Studies* um campo de estudo importante para se compreender muitas análises presentes nesta pesquisa, como as regiões transfronteiriças, cooperação binacional, cidades gêmeas etc.

Tal campo de estudo foi ganhando cada vez mais espaço nas agendas internacionais, segundo Lane (2016) estamos passando pela era das “Tensões geopolíticas” onde as interações transfronteiriças desencadeadas pelos processos migratórios e pela globalização possuem um papel bastante destacado. Cabe salientar que a (re)construção de fronteiras de forma contínua buscando novas formas de organizações sociais e políticas e a construção do Estado Nação representa as questões centrais dos *Border Studies* (SCOTT, 2015). Isso se deve essencialmente ao não entendimento das fronteiras somente como objeto histórico de demarcação territorial pois tal abordagem representaria a negação das especificidades diárias responsáveis por pensar as políticas fronteiriças.

As diversas mudanças nas dinâmicas fronteiriças em todo o mundo, seja a partir de políticas e integração, seja a partir de conflitos étnicos ou por recursos naturais, passaram a ser classificadas como *bordering – debordering- rebordering processess* podendo ser entendido como construção, desconstrução e reconstrução de processos fronteiriços (KOLOSSOV; WIECKOWSKI, 2018).

Ao pensarmos esses cenários de reestruturação dos processos fronteiriços para a América do Sul, Rückert; Carneiro (2021) apontam para as sucessivas aberturas e reaberturas das fronteiras do Mercosul durante a pandemia do Covid-19 somada ao fortalecimento de programas governamentais de defesa da fronteira e ainda o avanço de agendas de privatizações gerador de desconfianças aos governos mais populistas. O cenário atual anuncia perspectivas consideradas pessimistas para o continente sul-americano. Ainda fragilizados pela crise de 2008, países como Brasil, Argentina, Peru, Equador, Chile, Colômbia, Bolívia e Venezuela estiveram sofrendo ao longo dos últimos anos com diversas manifestações populares contrárias as políticas governamentais locais, o que demonstra uma forte instabilidade política / administrativa no continente.

Ao que tudo indica, a América do Sul já não pode ser considerada uma região estável no que diz respeito a políticas governamentais. Após um período de relativa estabilidade

política e econômica, principalmente após a redemocratização dos Estados a tomada do poder por governos neoliberais, atualmente, os projetos de governo, principalmente os de caráter territorial, tendem a produzir pouquíssimos ou nenhum resultado impactante (RÜCKERT; CARNEIRO, 2021). O período de instabilidade política sul-americana, se confunde com a crise da chamada Unasul¹ (União de Nações Sul-Americanas) que tinha justamente o objetivo de estreitar a integração e a parceria entre os países da América do Sul, através da criação de uma identidade própria aos países sul-americanos, a partir da valorização da diversidade cultural do continente e a formação de uma “consciência sul-americana”, um modelo semelhante ao da União Europeia.

Após um período marcado por fortes danos causados pelas políticas neoliberais, criou-se um ambiente favorável a vitória dos partidos de centro-esquerda em muitos países da América do Sul como a Argentina, o Peru, a Colômbia, o Equador e o próprio Brasil. Momento reconhecido pelo fortalecimento de uma mentalidade integracionista no subcontinente sul-americano, resultando na proposta de arranjos institucionais voltados a promover a integração regional. A heterogeneidade das experiências nacionais levou a variações nas esferas política e econômica, sobretudo na América do Sul (NERY, 2016).

Estima-se que a crise EUA e UE no pós 2008 repercutiu fortemente não somente na Unasul mas em muitas organizações pelo mundo, dando início a uma série de rupturas no cenário integracionista mundial. No continente sul-americano, observou-se um completo abandono das instituições integracionistas. O próprio Brasil se retirou da Unasul em 2019, por decisão do presidente Jair Bolsonaro. Costa (2018) chama a atenção para um balanço dos resultados da organização, concluindo que eles são muito pouco animadores ao levarmos em conta seus objetivos políticos e geopolíticos, instaurados durante a sua criação em 2008. Assim como o Brasil, a Argentina, Colômbia, Chile, Equador e Peru, também decretaram a suspensão das atividades na Unasul. Essa debandada dos países membros da organização, deixa claro a atual inexistência de uma mentalidade integracionista entre as nações sul-americanas.

Em março de 2019 foi proposto o Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul) pelos atuais presidente do Chile (Sebastián Piñera) e da Colômbia (Ivan Duque), considerado um foro regional que tem como foco a desburocratização das relações comerciais entre os países sul americanos. São signatários do tratado: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Guiana. Chama a atenção a não participação do Uruguai, da Bolívia e do

¹ A Unasul até então era composta por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Suriname, nações que foram convidadas a fazer parte do foro, mas se negaram, e da Venezuela, anteriormente uma das idealizadoras da Unasul, que nem mesmo foi convidada a participar do PROSUL.

Apesar das tentativas de integração feitas pelos países da América do Sul, é interessante notar as fases embrionárias em que elas se encontram. Percebe-se facilmente o avanço de potências geopolíticas como a China sobre a região, sendo a mesma a grande parceira comercial de muitos países sul-americanos e a financiadora de grandes projetos como usinas hidrelétricas, minas de metais preciosos e linhas ferroviárias.

1.2 O novo regionalismo e a atual política externa brasileira

As fases do regionalismo podem ser divididas em duas etapas para se explicar efetivamente as motivações e as características principais de cada um desses processos. O antigo e o novo regionalismo, como são conhecidas essas duas fases, apresentam focos diferentes e momentos históricos distintos. A primeira fase, ficou conhecida pela busca do processo de industrialização por meio da substituição de importações, teve início no final da década de 1950 e se estendeu até 1970, quando houve o esgotamento do modelo, graças a uma grande crise macroeconômica na América Latina, marcada pelo grande endividamento e pela inflação descontrolada. A segunda fase, (o atual novo regionalismo), se caracteriza pela consolidação de diversas políticas regionais, dando início a uma série de iniciativas integracionistas. Considera-se que essa segunda fase tenha sido intensificada a partir do ano de 1990, e permanece até o momento atual (OLIVEIRA, 2014).

A presente fase do novo regionalismo tem como inspiração o modelo da União Europeia e o interesse dos estados sul-americanos na evolução dos processos de integração, priorizando a implementação de políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado dos países da América do Sul.

De certa forma as relações integracionistas na América do Sul ainda são bastante ineficazes. É fácil perceber a continua aproximação dos Estados do subcontinente com países e arranjos centrais (EUA, China e União Europeia são bons exemplos) por meio de tratados de livre comércio, financiamento de obras de infraestrutura e investimentos. Analisando-se o caso específico do Brasil atualmente, podemos constatar que no governo Jair Bolsonaro não existe uma política externa estratégica pensada para a América do Sul (RÜCKERT; CARNEIRO; 2021). Em contrapartida, é bastante notável um desejo do atual governo brasileiro e se aproximar da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nascida com o intuito de administrar a recuperação da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial a partir do financiamento estadunidense (Plano Marshall), a OCDE enfrentou e superou muitas dificuldades para a reconstrução da Europa no imediato pós-Guerra, destacando-se, o cenário bipolar da Guerra Fria, o fim do sistema de Bretton Woods, a liberalização econômica da década de 1990 e a ascensão de economias emergentes no atual início do século XXI (NADDI, 2020).

Conhecida até então como “clube dos ricos” graças aos vinte países membros² se concentrarem na Europa Ocidental e na América do Norte, a OCDE vem utilizando-se da adesão de novos membros como tática para superar a diversidade de contextos políticos e econômicos. No contexto do novo regionalismo, o desejo de uma maior aproximação do governo brasileiro com a organização, acontece ao mesmo tempo onde podemos observar um afastamento do Brasil das iniciativas de integração na América Latina. Como exemplos desse desmembramento, pode-se destacar a já citada retirada do Brasil da Unasul em 2018 e da mesma forma, em janeiro de 2020, o governo brasileiro entregou seu pedido de retirada da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos - CELAC, organização criada em 2010 e herdeira do Grupo do Rio e da Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) (NADDI, 2020).

A mudança brasileira na atuação de política externa nos âmbitos regionais e internacionais, deixa bastante clara a nova diretriz diplomática de se priorizar a relação com atores centrais (Estados Unidos e União Europeia) objetivando maiores oportunidades de inserção comercial das exportações brasileiras. Simultaneamente, as divergências econômicas e político-ideológicas com lideranças de partidos de esquerda na América do Sul, como Evo Morales na Bolívia e Nicolás Maduro na Venezuela, assim como com o próprio projeto de integração mais político da Unasul e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos - CELAC, colocaram a região em segundo plano dentro das prioridades do governo Bolsonaro. A busca do Brasil em aderir à OCDE responde, portanto, a essa nova compreensão de parceiros prioritários ao governo brasileiro.

Embora seja importante reconhecer que o Brasil se encontra atualmente bastante distante de finalmente formalizar a sua entrada na organização, muito em função da desastrosa gestão de enfrentamento a pandemia da covid-19, os inúmeros problemas nas pautas ambientais e posturas negacionistas de representantes do governo, esse suposto estreitamento das relações

² Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia.

brasileiras com a organização, abre caminhos para algumas análises acerca de aspectos positivos e negativos da entrada do Brasil na organização. Ao tratarmos dos aspectos positivos, inicialmente poderíamos vincular uma maior projeção brasileira no comércio internacional, considerando que entre os dez principais parceiros comerciais do Brasil, apenas dois não são membros da organização, (China e Argentina), em relação aos dez maiores importadores, somente três (Argentina, China e Índia) (BRASIL, 2019). Em relação ao cenário global, apontam-se as oportunidades do Brasil em: 1) projetar internacionalmente suas políticas; 2) aumentar sua reputação frente a investidores internacionais e avaliadores de riscos; e 3) atuar na negociação de determinados padrões internacionais. Em complemento, a OCDE poderia fazer parte de uma política pendular brasileira entre a própria OCDE (polo capitalista ocidental liderado pelos Estados Unidos) e os BRICS (polo emergente liderado pela China) aumentando consideravelmente seu poder de negociação no cenário político global (GUIMARÃES, 2017; GODINHO, 2018; NADDI, 2020).

Ao tratarmos das alegações contrárias à aproximação do Brasil com a organização, deve-se apontar inicialmente a perda de soberania do país, uma vez que sendo membro, o Brasil deveria cumprir com uma série de decisões da organização, muitas delas podendo não corresponder com o atual estágio de desenvolvimento político e econômico brasileiro, como por exemplo a abertura dos mercados. Outro aspecto desfavorável, seria a grande quantidade de recursos humanos e financeiros demandados pela organização, onde a mesma requer constantes pagamentos de contribuições, o que não se alinha com a política atual de corte de gastos praticada pelo governo brasileiro, na busca por melhorar a economia do país, ainda mais fragilizada pela pandemia da Covid-19 (GODINHO, 2018).

Porém, talvez a consequência mais grave a ser enfrentada pelo Brasil, seja a possível perda de liderança política e regional na América do Sul, uma vez que o cenário de desconfianças, já bastante forte devido às grandes discrepâncias econômicas e regionais, tenderia a aumentar ainda mais. Dessa forma, o papel brasileiro responsável pela inserção do país no cenário mundial como “líder da América do Sul” (fundamental na relação com os BRICS por exemplo) estaria bastante prejudicada, graças ao eventual afastamento do Brasil na região. No entanto, é preciso reforçar que as chances do Brasil entrar na organização em um curto espaço de tempo são bastante remotas, muito em função dos temas nos quais o país precisa ser avaliado para viabilizar a sua entrada. Thorstensen e Mota (2021) chamam a atenção para o desenvolvimento sustentável como nova diretriz para o crescimento econômico, além diminuição das desigualdades sociais, e fortalecimento de instituições científicas e

democráticas. Estes aspectos atualmente encontram-se em total regressão pelas mãos do atual governo (THORSTENSEN; MOTA, 2021). Porém os processos de candidaturas para a organização são constantemente avaliados e reavaliados, o que abre potenciais análises em relação a uma suposta aceitação do Brasil como membro no futuro.

Portanto, podemos entender as influências do novo regionalismo no Brasil de duas formas, a primeira, datada do início dos anos 2000, quando a ordem era a ênfase nos aspectos políticos e sociais da integração entre Estados. Essa característica parece ter dado lugar a um modelo que prioriza o aspecto econômico e abertura comercial. Tal modelo viabiliza uma inserção mais autônoma dos Estados na busca de uma maior proximidade com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos, União Europeia e Ásia Oriental em detrimento do fortalecimento de relações com os países vizinhos.

1.3 O cenário ‘anti-integração’

Antes mesmo da pandemia da Covid-19 se alastrar por todo o planeta, o cenário de incertezas globais já se mostrava bastante desafiador para a implementação de políticas territoriais de integração transfronteiriça. O caso da União Europeia é o mais emblemático de todos. A constante manifestação nacionalista em muitos países da UE que são contrários à política de fronteiras abertas e ao recebimento de imigrantes, vem sendo um ponto de desequilíbrio no bloco. Os crescentes descontentamentos levam a sinalizações de saída da UE serem cada vez mais frequentes. O Brexit³ foi pioneiro nesse processo, porém acredita-se que ele não será o único (RÜCKERT; CARNEIRO, 2021).

Considerando a influência que a UE exerce em todo o planeta, tida como um modelo de organização territorial a ser seguido, não seria prudente imaginar que até mesmo os seus períodos de instabilidade não repercutiriam fora do seu território. No mundo todo é possível observar o levante de políticas nacionalistas ‘anti-integração’ remetendo aos processos de *bordering-debordering-rebordering* para além das fronteiras da UE, repercutindo fortemente na América do Sul. Cenário pessimista ainda mais fragilizado graças aos sucessivos fechamentos de fronteiras e regiões transfronteiriças causados pela pandemia global da Covid-19, afetando duramente a economia de regiões com grande concentração de comércio internacional. Caso por exemplo da Região Transfronteiriça do Iguazu (Brasil – Argentina – Paraguai), além de outras regiões de fronteira do Brasil com o Paraguai, Uruguai e Argentina.

³ Expressão utilizada para caracterizar o desligamento do Reino Unido da União Europeia, a palavra ‘Brexit’ vem da junção das palavras ‘Britain’ (Bretanha) e ‘Exit’ (Saída).

2. RESGATE HISTORICO DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E URUGUAI

Apesar do foco desta dissertação ser a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, percebe-se a importância de se dedicar um capítulo a uma breve recuperação histórica das relações entre Brasil e Uruguai, uma vez que o aproveitamento do corpo hídrico transfronteiriço foi instaurado a partir dos processos de integração oriundos dessa relação. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil classifica o Uruguai como:

O Uruguai é um dos principais parceiros do Brasil na América do Sul. Os vínculos históricos, políticos e humanos entre os dois países permitem elevado grau de confiança mútua, que permeia todos os aspectos da relação bilateral. A cooperação entre os dois países é abrangente, perpassando os campos político, econômico, tecnológico, cultural e social. (ITAMARATY, 2018.)

Dessa forma, discorrer sobre as relações entre o Brasil e o Uruguai se mostrou necessário para se atingir o objetivo central de análise deste trabalho. Este capítulo estará dividido em três partes, a primeira estará concentrada nas relações entre os dois países desde meados do séc. XIX até o fim do séc. XX e início do séc XXI. A segunda parte traz a exposição para um momento mais contemporâneo, onde novas políticas e acordos bilaterais são discutidos para a manutenção das relações entre o Brasil e o Uruguai. Na terceira e última parte serão abordadas as relações entre os dois países durante a pandemia da Covid-19, onde o cenário dos sucessivos fechamentos de fronteiras esteve presente.

2.1 Do século XIX ao XXI

As relações entre Brasil e Uruguai começaram a se desenvolver a partir do ano de 1909, quando houve a quebra do clima de desconfiança entre os dois Estados a partir da assinatura do *Tratado das Águas* que deu início a uma maior aproximação entre os mesmos (BISSETO, 2018). O Brasil detinha os direitos exclusivos de navegação nas águas da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão, mas com o tratado foram estabelecidos os direitos uruguaios de navegação nos dois corpos hídricos (reivindicados desde 1851). Segundo Araújo Jorge (1999), “foi o último dos grandes atos internacionais do Barão de Rio Branco” (Figura 02). Com o Tratado, por iniciativa do Barão do Rio Branco dava-se fim a um impasse geopolítico quanto a fronteiras e limites que gerava insatisfação no país vizinho (SIMÕES, 2011).

Figura 02 – Manobras do Barão de Rio Branco (Tratado de Águas 1909)



Fonte: Museu da História Nacional (1987)

Hensfield (2007) argumenta que a partir desse evento o sentimento de confiança entre os dois países se fortaleceu, propiciando formas novas de cooperação entre os governos, sendo possível afirmar que o evento de 1909 afastou certo clima de rivalidades e desconfianças dos uruguaios quanto às ambições brasileiras de expansionismo territorial. Este evento é considerado definidor e estruturante porque assegurou a possibilidade de novas dinâmicas na relação bilateral.

Como comprovação da importância do Tratado de 1909, a fim de consolidar a aproximação entre os dois países, foram construídas, ainda na primeira metade do século XX, obras que garantiriam mais facilidade às trocas comerciais e à circulação de brasileiros e uruguaios pela região fronteiriça, entre as quais se destacam: a interconexão ferroviária entre Rivera e Santana do Livramento (1913); a ponte ferroviária entre Bella Unión e Barra do Quaraí

(1915); e a ponte internacional Barão de Mauá sobre o rio Jaguarão (1930), ligando as cidades de Jaguarão, no lado brasileiro, e Rio Branco no Uruguai (SIMÕES, 2011). Sem o clima favorável instalado após a assinatura do tratado de 1909, dificilmente essas iniciativas de integração física seriam tão facilmente implementadas, esperando no mínimo a possibilidade de lidar com barreiras poderosas a ser impostas por ambos os Estados.

Simões (2011) assinala que uma vez solidificada a mentalidade de cooperação entre as duas nações, este clima amistoso é transportado para outras instâncias, sendo responsáveis não apenas pelo grande patrimônio de integração acumulado entre Brasil e Uruguai, mas também sendo fundamental para a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) no período pós-ditadura.

Não seria proveitoso expor aqui a interminável lista de ações de integração e tratados bilaterais que ajudaram a manter vivo o bom relacionamento iniciado em 1909, pausado durante os períodos de ditadura militar, e retomados através da redemocratização dos Estados. Para os objetivos propostos neste trabalho, será mais útil ater-se a dois exemplos emblemáticos e importantes para esta pesquisa. Um que potencializou a integração transfronteiriça tendo o objetivo de trazer resultados palpáveis para os moradores da região e sendo datado de antes do período da ditadura militar e o outro, instaurado no período pós-ditadura militar, tratando-se de uma agenda de desenvolvimento com grandes impactos na região de fronteira.

Assinado em 20 de maio 1963, o Acordo sobre a Comissão Mista para o Aproveitamento da Lagoa Mirim entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, culminou na realização de obras para o desenvolvimento da localidade.

(...)que de acordo com o estabelecido na Ata do Rio de Janeiro seja constituída a Comissão Mista nela prevista. Esta estudará os problemas técnicos, econômicos e sociais relacionados com o melhoramento das condições de navegabilidade e o aproveitamento total da Bacia da Lagoa Mirim, integrada pela baixada sul-riograndense e pela parte situada em território uruguaio (ALM, 2008 p. 1).

Na verdade, o acordo assinado em 1974, é uma extensão do acordo de 1963, onde a CLM (Comissão Mista Brasileira-Uruguaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim) foi instaurada. Mais informações sobre a institucionalização da Bacia da Lagoa Mirim serão trazidas no próximo capítulo.

O outro exemplo é a criação da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento fronteiro Brasil – Uruguai, criada em 2002, que constitui a maior atribuição para as relações fronteiriças entre as diplomacias brasileiras e uruguaias (LEMOS, 2013).

Seu objetivo era o de responder as aspirações da fronteira, para qual convergem todas as instalações relacionadas à integração fronteira, dentre elas a Agência de Desenvolvimento

da Lagoa Mirim (ALM) e a Comissão Mista Brasileira-Uruguiaia para o desenvolvimento da Lagoa Mirim (CLM) (SIMÕES, 2011).

Segundo Lemos (2013) a Nova Agenda se originou em um contexto não só de valorização dos processos de integração transfronteiriços, mas também da conscientização dos estados em relação aos valores do território e da importância das relações global/local para a ampliação do cenário de integração do Mercosul.

O Itamaraty (2018), define a cooperação fronteiriça como um ponto de fundamental importância para as relações bilaterais. A fronteira comum se estende por 1.069 quilômetros e abriga expressivo contingente populacional. O que consolida a já citada Agenda de Cooperação como principal artifício para a criação de políticas de desenvolvimento da fronteira. Entre as medidas formuladas no âmbito da Nova Agenda, encontra-se o Projeto de Saneamento Integrado Aceguá-Acegua, que utiliza aportes do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) para criar sistemas de saneamento integrado entre as duas cidades gêmeas, evitando a duplicação de esforços e o desperdício de recursos (ITAMARATY, 2018).

Na área de integração física, destacam-se dois projetos: a construção da segunda ponte internacional sobre o rio Jaguarão, que visa a melhoria do tráfego internacional de transporte de carga e de passageiros entre Brasil e Uruguai e a restauração do patrimônio histórico e arquitetônico da Ponte Internacional Barão de Mauá, entre as cidades de Jaguarão (Brasil) e Rio Branco (Uruguai), que foi inaugurada em 1930 e declarada patrimônio histórico do Mercosul em 2015 (BRASIL, 2020). Deve-se mencionar, ainda, a coordenação entre os dois países na estruturação física e institucional da Hidrovia Uruguai-Brasil, que compreende as lagoas dos Patos e Mirim e seus afluentes (CARGNIN, et al 2020). Ribeiro (2008), argumenta que as hidrovias são pouco exploradas no Brasil, apesar de possuírem um potencial logístico de transportes bastante interessantes, principalmente no desafogo das estradas que transcorrem pela faixa de fronteira com o Uruguai.

Sendo assim, percebe-se que ao longo de todo o século XX e atualmente em meados do XXI, é intensiva a atividade diplomática e integracionista entre as duas nações, consolidando o Uruguai como um dos maiores parceiros do Brasil na América do Sul.

No entanto, esses fatos não significam que a região tenha superado o atraso e os problemas sociais, assim como os obstáculos para o pleno desenvolvimento em campos como saúde, infraestrutura, energia, tecnologia e ciência. Porém é perceptível que a região começou a ‘andar com as próprias’ (SIMÕES, 2011).

A seguir serão reproduzidos de forma resumida e em ordem cronológica, eventos que atestaram o desenvolvimento das relações entre Brasil e Uruguai, evidenciando uma maior aproximação dos dois países, dando início a extensa agenda de cooperação que atualmente se estabelece (BRASIL, 2018).

Quadro 1. Cronologia das relações bilaterais⁴

ANO	EVENTO
1828	Assinada, no Rio de Janeiro, Convenção de Paz formalizando a Independência do Uruguai.
1830	Aprovada oficialmente a Constituição Uruguaia, após ratificação por Brasil e Argentina
1857	Assinado, no Rio de Janeiro, Tratado de Comércio e Navegação entre o Brasil e o Uruguai
1889	Reconhecimento pelo Uruguai do regime republicano no Brasil
1909	Concessão unilateral pelo Brasil do condomínio da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão
1963	Acordo para a Criação de uma Comissão Mista para Aproveitamento da Lagoa Mirim
1975	Brasil e Uruguai concluem, em Rivera, Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio
1991	Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmam o Tratado para a constituição do MERCOSUL
2004	Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços
2006	Bilateralização do Acordo sobre Residência para Nacionais do MERCOSUL
2016	O Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Sérgio França Danese, conduz, juntamente com seu homólogo uruguaio, Embaixador José Luis Cancela, a X Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, em Brasília.

Fonte: Autor (2021) com base em Itamaraty (2018).

2.2 A internacionalização de empresas brasileiras no Uruguai

O processo da internacionalização de empresas brasileiras no Uruguai, foi fruto de um aumento expressivo das exportações e investimentos do país em todo o continente sul-

⁴ Lista completa de todos os eventos diplomáticos e integracionistas entre Brasil e Uruguai disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5417-republica-oriental-do-uruguai>>.

americano iniciando-se pela Argentina e mais tardiamente se espalhando para o Paraguai e o Uruguai. Ainda respaldado pelas repercussões do antigo regionalismo, onde o comércio era prioridade nas agendas de cooperação, o Brasil foi ganhando cada vez mais força nos anos 1990 ao intensificar a internacionalização de suas empresas. Tal intensificação, se acentuou permanentemente a partir dos anos 2000, com destaque para a atuação do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) na abertura de possibilidades para as empresas se internacionalizarem (BISSETO, 2018).

Bisseto (2018) afirma que o Uruguai encontrou mais dificuldade para exportar suas empresas, por ser mais dependente de ações estatais do que o Brasil. Porém, atualmente o Uruguai tem atraído de forma crescente investimentos estrangeiros, devido ao seu bom desempenho macroeconômico e por ser um destino confiável e estável para o capital estrangeiro. Uma boa parcela desse capital estrangeiro teve origem nos países vizinhos ao território uruguaio, como Argentina e principalmente o Brasil. No entanto, cabe destacar o avanço dos investimentos de outros países no Uruguai, a China por exemplo, dando continuidade à sua política de fortalecimento das trocas inter-regionais com a América do Sul (tida como um espaço geopolítico fundamental para as forças políticas chinesas), se consolida no país vizinho em seu ramo extrativista, devido à uma alta demanda chinesa por recursos naturais (RODRIGUES, 2021).

Ainda sobre o avanço Chinês no Uruguai e por toda à América do Sul, Ribeiro (2008) chama atenção as previsões ruins em relação ao abastecimento hídrico em países como China e EUA a partir de 2025. Para o autor, a posição geográfica da América do Sul, coloca o subcontinente como uma importante fonte de abastecimento hídrico para esses países centrais (RIBEIRO, 2008). Essa posição favorável da América do Sul, por enquanto fora das previsões críticas do chamado “estresse hídrico” reafirma o interesse dessas nações poderosas em avançar pela região.

Além de ser o país que costuma ser o mais favorecido por investimentos estrangeiros no contexto do Mercosul, o Brasil também desponta como o maior investidor da região, ao pensarmos no Uruguai como destino de muitos desses investimentos, a tabela a seguir, demonstra a quantidade de empresas brasileiras em território uruguaio. Destaca-se as mais diversas áreas, tais como do setor alimentício, bebidas, tabaco, construção, frigoríficos, prestação de serviços financeiros e transportes.

Quadro 02. Empresas brasileiras em território uruguaio.

SETOR	EMPRESA
Construção Civil	Votorantim, Método Del Uruguay Eneieria S. A., SACEEM, Construtora Santa Maria Ltda
Alimentos	Camil Alimentos, Saman, Arrozal 33 S.A., Demelfor, Bom Gosto, Canarias S.A., Materia Uruguay S.A., Cympay, Malteria Oriental, FNC, Ridozir S.A., Sadia Uruguay S.A., Solaris S.A.
Bebidas	Ridozir S.A., AMBEV (Norteña, Salus, Quilmes, Maltería Paysandú, Maltería Uruguay)
Papel e outros produtos relacionados	RR Etiquetas Uruguay
Químico	Abielux, American Chemical, Urupema S.A., Pintura Renner
Plástico	LEB S.A., Tubconex Uruguay S.A., Incoplast
Borracha	Viñer, Montelur, Indipex
Farmacêutico	Laboratório Gautier
Têxtil	Neditec S.A.
Siderúrgico	Gerdaul Laisa S.A.
Autopeças	Montich, Iochpe Maxion
Transporte	LATAM Airlines Brasil, GOL Linhas Aéreas, TTL Uruguay, Alianza Navegación, Lobraus
Hoteleiro	Fasano Las piedras, Intercity
Consultoria	Ibope Medios Uruguay Servicios, Green Brasil, Office Shopping, Merchandising Uruguay
Bancos	Itaú BBA, Itaú Uruguay (Citibank Uruguai N.A.), Banco do Brasil em Montevideú, BNDES, Porto Seguro e Alianza Bahía Uruguay
Comercialização e Distribuição	Naimalltag UY, Baterías Moura, Solaris Tecnología Agrícola S.A., Cuital S.A., Datelli
Energia e Combustíveis	Petrobrás
Frigoríficos	Marfrig (Cledinor, Establecimiento Colonia, Inaler, Frigorífico Tacuarembó S.A.), JBS-FRIBOI (Zenda Leather, Bader, Canelones S.A.), Minerva (Pulsa S.A., Carrasco), Ottonello, Sidercol

Fonte: Bisseto (2018).

O grande expansionismo de empresas brasileiras em território uruguaio, ocorreu em meio a uma nova conjuntura internacional positiva à política do Estado brasileiro de incentivo ao expansionismo. Esse contexto, remete a uma discussão acerca de práticas imperialistas que o Brasil pode ter adotado em relação ao país vizinho, uma vez que o Uruguai apresentou por muito tempo uma dependência grande do Brasil na atração de empresas estrangeiras. Ao considerarmos todas as particularidades de uma ideologia imperialista, que culmina na efetivação de políticas de expansão e de domínio territorial, cultural e econômico por um estado-nação, não estaríamos negando o imperialismo brasileiro em território uruguaio.

Porém, Bisseto (2018) considera a presença de empresas brasileiras no país vizinho de forma menos negativa, em vista da aproximação entre os dois países e dos discursos e ações que visaram à integração regional baseada na cooperação econômica. E, como já foi mostrado anteriormente, projetos de integração física estão avançados e, mesmo que assegurando igualmente ganhos econômicos para o Brasil, não deixaram de interessar ao Uruguai. No entanto, o caminho ideal, da parte do Brasil, seria estimular a solidariedade e complementariedade entre os estados a partir da política diplomática com ênfase na integração sul-americana de forma a enfatizar a cooperação, porém, dentro dos seus limites políticos e financeiros para liderar um projeto integracionista cooperativo (SOUZA, 2010).

A pergunta que permanece ativa é, após ser considerado muito dependente do Brasil na atração de empresas estrangeiras para o seu território, a iminente crise brasileira afeta duramente a economia uruguaia? O que pode se afirmar, é que em suma, as relações com o Brasil interessam muito ao Uruguai, principalmente em setores mais voltados a pecuária e a agronomia, onde se formaram extensas e solidas cadeias produtivas.

2.3 O contexto atual

Antes mesmo da posse do atual presidente da República Oriental do Uruguai, Luis Alberto Lacalle Pou, e 1º de março de 2020, houve manifestações de estreitar a relação com o Brasil em áreas estratégicas para os dois países. Já sinalizando a mudança de condução da política externa brasileira para a América do Sul durante o governo de Jair Bolsonaro, o Itamaraty disse:

A segurança, não só das fronteiras, é uma grande preocupação do governo uruguaio. Os números impactaram muito nos últimos anos e certamente o Uruguai terá interesse em cooperar com o Brasil. A sintonia com o governo atual estava boa. Avançamos muito com eles ao longo de 2019 no front interno do Mercosul e regional e há um renovado interesse em manter impulso nessas negociações por parte do Uruguai. O elemento novo nesse governo vai ser uma maior sintonia e maior possibilidade de trabalho junto nos temas regionais, já recebemos indicações que haverá mudança de posição em relação a

agendas centrais para o Brasil como Venezuela, Bolívia e acredito que haverá impacto na atuação do Uruguai na Organização dos Estados Americanos (OEA), haverá espaço maior para consulta e coordenação de política regional (ITAMARATY, 2020).

Ainda de acordo com o Itamaraty, o grande foco das relações bilaterais entre os dois países, está em aumentar a já consolidada relação na área energética. Incluindo a já existência de duas linhas de transmissão de energia elétrica cruzando a fronteira, além de uma usina eólica compartilhada entre a estatal brasileira Eletrobrás e a estatal uruguaia em funcionamento no território uruguaio. O objetivo do projeto de Interconexão Elétrica entre Uruguai e Brasil é oferecer novas possibilidades ao comércio internacional de energia elétrica para o Uruguai, atualmente muito vinculado à Argentina. Além disso, objetiva-se conectar outros mercados para a exportação de possíveis excedentes das centrais uruguaias e acessar a energia brasileira, tanto térmica quanto hidrelétrica (CUNHA et al, 2020).

Nota-se um maior alinhamento no mandatário uruguaio em relação às atuais políticas brasileiras, principalmente na área econômica, dadas as trocas de formalidades bastante constantes⁵ entre os dois governos. No entanto, a pandemia da Covid-19, desalinhou o cenário integracionista entre os dois países em 2020, remetendo aos cenários de dinâmicas fronteiriças *bordering- debordering – rebordering* os limites fronteiriços entre os dois países, considerados panoramas de aproximação, permaneceram fechados. Estando de lados diferentes no que tange o combate a pandemia, onde o Uruguai foi considerado exemplar no continente, todas as ligações terrestres e aéreas entre os dois países foram suspensas na tentativa de frear o contágio fora de controle no Brasil, estendendo a proibição de circulação de residentes uruguaio e brasileiros até mesmo nos *free-shops* localizados nas cidades gêmeas (LOPES, 2021).

No entanto, a boa gestão uruguaia não conseguiu resistir por muito tempo, devido a cepa brasileira P.1, classificada pelo próprio Uruguai, como responsável pela forte escalada de casos na América Latina. Devido a um cenário de integração espontânea nas cidades gêmeas e regiões de fronteiras entre Brasil e Uruguai, é observada a dificuldade em restringir a circulação de indivíduos entre os estados por causa da falta de autoridades circulando por essas regiões. Para exemplificar a preocupação uruguaia, as regiões com maiores incidências de contágios com a doença, estão na capital, Montevidéu, e nas regiões de fronteira com o Brasil, destaque para a região de Rivera (GUEDES, 2020).

⁵ O presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, foi o primeiro grande líder mundial a parabenizar o atual presidente do Uruguai pela eleição e também foi o primeiro a confirmar presença em sua posse. Por outro lado, antes mesmo da sua cerimônia de posse, Luis Alberto Lacalle Pou (pertencente ao Partido Nacional de centro-direita), já indicava as intenções de visitar o Brasil nos primeiros meses de mandato.

Ao fazermos um balanço do cenário atual das relações entre o Brasil e o Uruguai, é inegável que a agenda integracionista entre os dois países se manteve em pleno funcionamento desde o começo do séc. XX e hoje ambos os Estados se encontram como um dos principais parceiros regionais na América do Sul, com destaque para a criação e institucionalização da CLM, a constituição do Mercosul, o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços e a Bilateralização do Acordo sobre Residência para Nacionais do Mercosul (CARGNIN, et al. 2020).

Dentre a aproximação cada vez maior, podemos destacar obras já realizadas, como as linhas e transmissão de energia, recapeamento de trechos ferroviários e a construção do Parque Eólico *Artilleros*. Também podemos apontar obras que se encontram em fase de desenvolvimento e licitação, como a construção da segunda ponte sobre o rio Jaguarão e a Hidrovia Lagoa-Mirim.

Apesar do cenário pessimista com a pandemia da Covid-19 e o fortalecimento de políticas de defesa da fronteira, segundo a ALM (2021), espera-se que ambos os países continuem trabalhando para desenvolver suas relações integracionistas. Bisseto (2018) aponta que integração é uma dinâmica bastante complexa, que passa pela articulação de dinâmicas distintas - sociais, políticas, econômicas, territoriais e populacionais - dos países envolvidos. Dessa forma, considerando-se as assimetrias entre os Estados, cabe aos próprios buscarem alternativas para o torná-los mais próximos e integrados. Talvez o agente que dificulte a agenda integracionista seja os ideais neoliberais atualmente no poder dos dois países.

Este capítulo foi desenvolvido buscando resgatar de forma breve as relações de integração entre Brasil e Uruguai, importante para se compreender o contexto em que a Bacia da Lagoa Mirim foi instaurada, informações específicas acerca da institucionalização e desenvolvimento do corpo hídrico, estarão presentes nos próximos capítulos.

3. A GESTÃO COMPARTILHADA DE RECURSOS HÍDRICOS E AS LEGISLAÇÕES DO BRASIL E DO URUGUAI

Percebe-se um ligeiro consenso de que a gestão de bacias hidrográficas transfronteiriças representa um futuro promissor na condução eficiente, justa e sustentável dos recursos hídricos, visto o grande número dessas bacias que estão espalhadas pelo planeta. Porém, há de se reconhecer os problemas e desafios inerentes a essa gestão originadas em uma série de tensões próprias às diretrizes implícitas ao corpo d'água (MILLER; HIRSCH, 2015).

Neste capítulo, apresenta-se uma breve discussão acerca de dois pontos chaves para a gestão de bacias hidrográficas no contexto internacional: o crescente (e necessário) papel da sociedade civil nas ações e decisões sobre a bacia e o fortalecimento do enfoque administrativo cada vez mais responsável por integrar as instituições que gerem o recurso. Ambas as diretrizes estão presentes na gestão do objeto de estudo desta pesquisa (a Bacia Hidrográfica Transfronteiriça da Lagoa Mirim). Dessa forma, espera-se se que este capítulo auxilie no reconhecimento das práticas aqui discutidas e nas análises produzidas nos capítulos posteriores. Sucessivamente, a atenção estará voltada para o modelo TVA (Tennessee Valley Authority), modelo de desenvolvimento e planejamento regional originado nos EUA e que adquiriu muita importância no campo de gestão de bacias hidrográficas.

3.1 O papel da sociedade civil

A partir do reconhecimento do papel vital da sociedade civil na gestão de bacias, houve avanço no reconhecimento de que muitos outros atores sociais detêm conhecimento, especialmente aqueles que vivem diretamente do uso dos recursos do corpo hídrico. Tal conhecimento não se restringe às disciplinas das ciências, mas constitui um saber individual, empírico, sobre o funcionamento dos sistemas ecológicos e que precisam ser evolidos nos processos de gestão compartilhada (MILLER; HIRSCH, 2015).

Existe uma tendência ao controle de gestão de bacias hidrográficas majoritariamente sendo feito por planejadores, tecnocratas, burocratas, economistas e engenheiros. No entanto o envolvimento de atores da sociedade civil no processo de gestão começa a questionar essas estruturas de poder, justamente por causarem mudanças na paisagem institucional da bacia e no foco do processo de desenvolvimento planejado.

O grande trunfo adquirido pelos representantes da sociedade civil ao conquistarem a sua inclusão nos debates acerca da gestão da bacia, é justamente a descentralização para as tomadas de decisão e destinação de recursos.

Tal descentralização se torna praticável a partir do reconhecimento das diversas escalas de poder que irão compor o institucional da bacia hidrográfica.

A forma como as instituições reconhecem o desequilíbrio de poder entre os atores é crucial, no sentido de permitir que os atores mais fracos também tenham voz, no sentido de evitar que certas formas de conhecimento (a ciência) não silencie outras formas de conhecimento, e que a diversidade de interesses individuais entre os atores envolvidos seja respeitada (MILLER; HIRSCH, 2015 p.146)

A promoção de instituições flexíveis e dinâmicas é fundamental para a incorporação de valores, perspectivas e demandas das comunidades, para isso é necessário um mecanismo de consulta entre gestores e usuários, o que deve ser entendido como um diálogo entre instituições públicas e sociedade civil (MILLER; HIRSCH, 2015).

3.2 O enfoque integracionista

Neste tópico, o foco será a mudança de perspectiva que instituições responsáveis pela gestão de bacias hidrográficas passaram a adotar em seu processo de condução. Anteriormente estando dominados por ideais dispostos a privilegiar poucos setores econômicos, atualmente, as atenções encontram-se voltadas para o fortalecimento das instituições e programas, objetivando incorporar considerações mais holísticas, sustentáveis e integradas que incluam objetivos geofísicos, ecológicos, políticos e sociais.

Cada bacia hidrográfica tem uma história social, econômica, política e ecológica única. As estruturas fundiárias variam desde a agricultura familiar de subsistência, passando por agricultores familiares inseridos no mercado e nas grandes fazendas, e na pecuária em larga escala, até o agronegócio. Os níveis de industrialização e os modos de regularização da vazão variam, assim como as formas individualizadas, coletivas ou estatizadas de gestão da água. Como resultado, o ponto inicial para o desenvolvimento de uma bacia não consiste na criação de uma agência ou autarquia, mas antes, em entender como evoluíram historicamente as relações entre os múltiplos usuários do rio (MILLER; HIRSCH, 2015 p. 156).

Como já discutido no tópico anterior, esses novos enfoques administrativos, enfatizam o valor e a necessidade da diversidade dentro de um sistema hídrico. A principal contribuição desses novos enfoques foi o reconhecimento da necessidade de se manter a integridade dos sistemas ecológicos e da interligação dos elementos naturais da bacia. Dessa forma, os limites

naturais do corpo hídrico passaram a ser mais bem respeitados em relação aos seus limites administrativos e políticos, contribuindo também para a integração entre Estados na gestão da bacia hidrográfica.

3.3 O modelo TVA (Tennessee Valley Authority)

O Tennessee Valley Authority (TVA), foi um órgão estatal idealizado pelo então presidente dos Estados Unidos da América; Franklin Delano Roosevelt em 1933 durante a grande depressão estadunidense. Seu principal objetivo era o melhor planejamento de uma área com fraco desenvolvimento regional do rio Tennessee. Considerada revolucionária na administração pública norte-americana, tratava-se de um órgão público com vastas responsabilidades, equipado com um jogo de instrumentos completo, ou seja, o órgão era responsável pelos resultados do desenvolvimento de recursos naturais de uma região. Um único órgão para responder por uma tarefa constituída de muitas partes correlatas e entrelaçadas (DA SILVA, 2018).

A Tennessee Valley Authority, mais conhecida como TVA, tem possivelmente a melhor reputação no setor da gestão de bacias hidrográficas. É considerada por muitos como o modelo a ser seguido no desenvolvimento e na gestão de bacias hidrográficas. (MILLER; REIDINGER, 1998).

Os principais alvos do órgão estatal eram o desenvolvimento do potencial de transporte e hidrelétrico da região, o que consistia em tornar o corpo hídrico navegável e aumentar a distribuição de energia em uma lógica integracionista e abrangente com significativos impactos em aspectos econômicos, físicos e sociais (ecologia; sociologia; educação; urbanismo etc...) para solucionar os problemas da bacia hidrográfica do rio Tennessee, desencadeando uma série de novos empreendimentos em toda a região do corpo hídrico.

A TVA tornou-se sinônimo de enfoques integrados em gestão de bacias hidrográficas. Seu período de exportação do modelo TVA, se confundiu com o período de discussão das questões regionais no Brasil. O modelo destacava o papel do Estado como empreendedor de políticas públicas de desenvolvimento regional. Os instrumentos econômicos e financeiros são aplicados tendo em vista uma concepção de sistema: setorial, como o de saneamento, o de energia ou integral, como o sistema da bacia hidrográfica. As Superintendências de Bacia Hidrográfica ficam vinculadas, ao ministério ou secretaria estadual setorial cujas atribuições são limitadas ao setor específico (DA SILVA, 2018).

Lanna (2001) argumenta que o modelo TVA é desenvolvido a partir de:

O que se alega é que a Gestão de Recursos Hídricos não pode ser efetivada exclusivamente por programas setoriais, através da mediação do poder executivo. Há necessidade de estabelecimento de um modelo de gestão que possibilite o desenvolvimento econômico integral, ou seja, multi-setorial da bacia, socialmente eficiente e ambientalmente sustentável, o que implica no fomento, articulação e coordenação dos programas que sejam necessários para atender demandas e oportunidades de curto e longo prazo, e não apenas a implementação de programas setoriais não integrados e de caráter transitório (LANNA, 2001 p. 17)

Porém é importante pontuar que embora as referências do plano de gestão de bacias hidrográficas no Brasil tenham origem nas propostas da TVA, sua realização não acompanhou completamente esse modelo, visto que houve um enfrentamento constante entre dois pontos de vista: o que desejava propor iniciativas direcionadas priorizando basicamente a questão econômica e a que defendia a implantação dos empreendimentos (produção de energia elétrica) com uma dimensão regional, como parte de um plano maior (DA SILVA, 2018).

3.4 As estruturas de gestão do Brasil e do Uruguai

A estrutura brasileira para gestão de recursos hídricos é bastante descentralizada e prevê a participação dos diversos setores usuários, sendo composta por vários órgãos ligados entre si por uma relação hierárquica. Em linhas gerais, essa estrutura se organiza da seguinte forma: a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano é um órgão subordinado ao Ministério do Meio Ambiente, que possui um Departamento de Recursos Hídricos; como órgão colegiado encontra-se o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e como entidade vinculada, a Agência Nacional de Águas, autarquia prevista na estrutura de gestão e responsável pela implementação e coordenação pela governança compartilhada e integrada dos recursos hídricos, bem como pela regulação do acesso a água (ANA 2014).

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão deliberativo, se organiza em câmaras técnicas, dentre elas a Câmara Técnica de Gerenciamento de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) cujas competências são propor diretrizes para a gestão de recursos hídricos compartilhados e promover o intercâmbio de conhecimento técnico e legal para que eventuais conflitos relacionados ao uso da água sejam solucionados de forma conjunta.

Através dessa organização, a seção brasileira visa cumprir uma série de objetivos (Turismo, desenvolvimento sustentável, integração social e política, entre outros) onde o cumprimento dessas metas visa um objetivo ainda maior, a manutenção da gestão do território.

Nela busca-se instrumentar e apoiar a revisão e a formulação de políticas públicas e privadas, por meio de levantamentos de situações e cenários, em diferentes escalas, para permitir a visualização e análise de dinâmicas e potenciais, além de desenvolver ferramentas que tornem o conhecimento do território mais acessível aos gestores, possibilitando visões estratégicas.

Em relação ao Uruguai, o código de Águas⁶ estabelecido pela Lei 14.859, de 1978, estabelece que o Estado deve promover o estudo, a conservação e o aproveitamento integral e simultâneo ou sucessivo das águas e a ação contra seus efeitos nocivos, competindo a ele: formular a política nacional de águas e concretizá-la em programas correlacionados ou integrados com a programação geral do país e com os programas para regiões e setores; determinar o direito de outorga e a distribuição dos recursos por regiões e por tipos de uso da água. (YELPO; SERRENTINO, 2000). A gestão é setorial e bastante dispersa em diversos órgãos da administração pública. Foram criados dois órgãos com função consultiva e deliberativa, a Comissão Técnica Assessora de Proteção do Meio Ambiente (COTAMA) e o Grupo de Trabalho, com o objetivo de assessoramento e de coordenação das entidades relacionadas a recursos hídricos. Além disso, existem as Juntas Assessoras para Irrigação, que agrupam vários setores da administração pública, representação dos irrigantes e sociedades de fomento rural e tem poder deliberativo. Não existe sistema de informação hidrológica.

⁶ Documento completo disponível para consulta nos anexos

4. A BACIA DA LAGOA MIRIM

Esta pesquisa estará centrada na Bacia da Lagoa Mirim, considerada um dos principais corpos hídricos da parte meridional da América do Sul. A bacia possui um regime de águas compartilhadas entre Brasil e Uruguai, estando localizado mais precisamente na parte sudeste do estado do Rio Grande do Sul (Brasil) e Nordeste do Uruguai (Mapa 01).

A seguir as principais características físicas, políticas, econômicas e institucionais do corpo d'água estarão expostas e serão o ponto de partida para as análises objetivadas nesse trabalho.

4.1 Caracterização da área de pesquisa

A localização privilegiada da Bacia da Lagoa Mirim é um dos pilares da relação de cooperação entre o Brasil e o Uruguai. A bacia se assenta sobre a planície costeira, possuindo uma largura média de 20 km, e 3.750 Km² de área superfície, sendo 2.750 Km² em território brasileiro e 1.000 Km² em território uruguaio. A lagoa e os complexos de áreas úmidas que o contornam, estabelecem uma das principais bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul, compreendendo uma grande diversidade de flora e fauna. (ALM, 2008). Em termos de superfície, a área do corpo hídrico corresponde aproximadamente 62.250 Km², dos quais 29.250 Km² (47%) se encontra no Brasil e 33.000 Km² (53%) estão no lado uruguaio.

A região da Bacia da Lagoa Mirim pertence às províncias geomorfológicas da Planície Costeira e Escudo Uruguaio-Sul-Rio-Grandense e abrange os municípios de Aceguá, Arroio do Padre, Arroio Grande, Candiota, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Hulha Negra, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, e Turuçu.

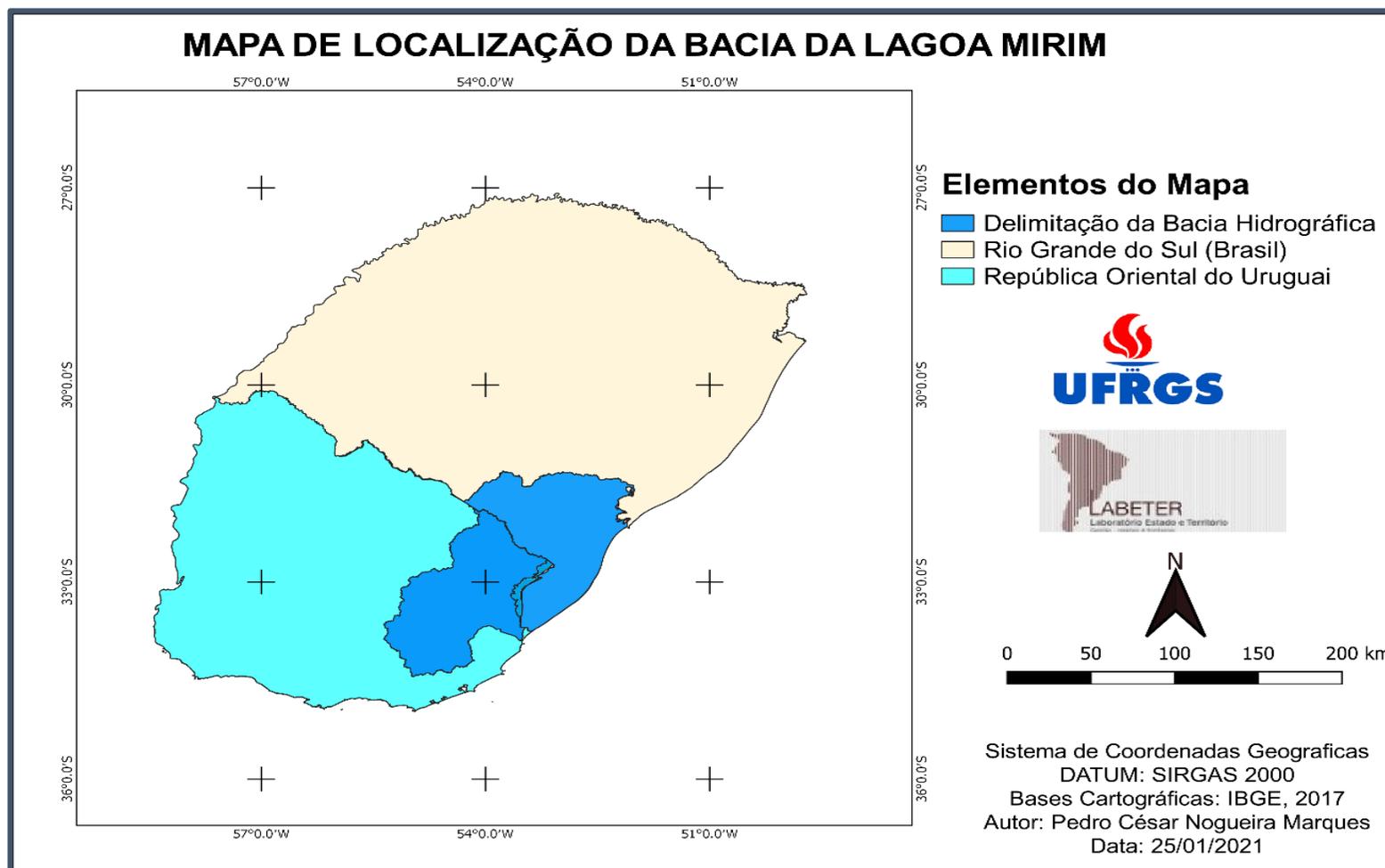
Quadro 03. Relação de Municípios brasileiros na Bacia da Lagoa Mirim

Município	População na Bacia	Área total do Município (Km²)	Área na Bacia (Km²)	População na Bacia (%)
Aceguá	4384	1546.99	872.78	56%
Arroio do Padre	1585	124.32	67.07	54%
Arroio Grande	18922	2513.58	2513.58	100%
Bagé	22	4094.04	31.54	1%
Candiota	9405	933.83	932.44	100%
Canguçu	33923	3525.30	951.36	27%
Capão do Leão	25495	785.37	785.37	100%
Cerrito	6443	451.70	451.70	100%
Chuí	6456	202.56	202.56	100%
Herval	6980	1757.84	1757.84	100%
Hulha Negra	2955	822.90	407.56	50%
Jaguarão	28156	2054.38	2054.38	100%
Morro Redondo	6566	244.65	244.65	100%
Pedras Altas	2168	1377.77	1377.77	100%
Pedro Osório	7999	608.81	608.81	100%
Pelotas	341166	1610.08	1461.03	91%
Pinheiro Machado	11716	2249.56	961.46	43%
Piratini	18039	3539.69	1966.20	56%
Rio Grande	209378	2709.23	2709.23	100%
Santa Vitoria do Palmar	31274	5244.36	5244.36	100%
Turuçu	1035	253.64	134.82	53%

Fonte: Elaboração própria com base em ALM, 2018.

No lado Uruguiaio, os municípios pertencentes a bacia são Castillos, Lascano, Mariscal, Melo, Treinta y Tres e Vergara. Pertencentes aos departamentos de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha e Treinta y Tres.

Mapa 06 – Localização da Bacia da Lagoa Mirim



Organização: Autor (2021)

Mapa 07 – Municípios e departamentos pertencentes a Bacia da Lagoa Mirim



Organização: Autor (2021)

Quadro 04. Relação de departamentos uruguaios na Bacia da Lagoa Mirim

Município	População no Departamento	Área total do departamento (Km ²)	Área na Bacia (Km ²)	População na Bacia (%)
Cerro Largo	84698	13648	6456	47%
Lavalleja	58815	10016	7167	72%
Maldonado	168298	4793	1074	22%
Rocha	68088	10551	7543	71%
Treinta y Tres	48134	9676	9283	96%

Fonte: Elaboração própria com base em ALM, 2018.

Os principais usos da água se destinam à irrigação e abastecimento humano. Nas margens da bacia hidrográfica situam-se duas importantes reservas ambientais, a Reserva do Taim, no Brasil, e a de *Humedales del Este*, no Uruguai.

Foto 01. Reserva do Taim



Fonte: Teixeira (2018)

A Estação Ecológica do Taim é uma unidade de conservação federal de proteção integral e tem por finalidade a preservação ambiental. Reconhecida mundialmente como uma das mais importantes áreas de conservação, preserva banhados, lagoas, campos, dunas e matas e abriga uma grande diversidade de espécies de vegetais e animais.

Já a reserva *Humedales Del Este* são terras húmidas orientais no Uruguai, inscrita na Lista da Convenção Sobre Terras Úmidas de Importância Internacional – Convenção Ramsar, formada por um ecossistema de, aproximadamente, 5600 Km², incluindo cerca de 10 áreas protegidas para Reserva da Biosfera dentre eles Parques Nacionais (*Bañados de San Miguel – Laguna Negra, Laguna de Castillo, Lagunas de Rocha, Garzón y José Ignacio – Isla de Lobos, Cerro Largo*); Paisagens Protegidas (*Cerro Catedral – Sierra de Sosa, Asperzas de Polanco, Sierra Del Tigre, Quebrada de los Cuervos*); *Áreas Protegidas com Recursos Manejados (Laguna Merín e India Muerta)* (ALM 2008).

Foto 02. Reserva Humedales Del Este



Fonte: Flores (2010).

Tratando-se da Lagoa Mirim, a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (por meio de suas diversas subdivisões) atua na gestão do recurso hídrico transfronteiriço sob a ideia de que os múltiplos usos da água resultam em um impacto direto nas possibilidades de desenvolvimento regional e também na cooperação com o Estado no qual o recurso é dividido.

A década de 1960 foi o começo da implementação de alguns dos principais programas de desenvolvimento regional, tendo sido eles:

- ❖ Barragem/ Eclusa do Canal São-Gonçalo;
- ❖ Programa de monitoramento da qualidade das águas;

- ❖ Distrito de Irrigação do Chasqueiro;
- ❖ Programa de Açudagem;
- ❖ Estação Ecológica do Taim;
- ❖ Estação de Piscicultura.

Tendo à agropecuária como a principal atividade econômica e o grande impulso para o desenvolvimento, majoritariamente os programas desenvolvidos pela CLM atendem aos interesses dos agropecuaristas. Os municípios pertencentes à bacia aumentam consideravelmente sua disponibilidade hídrica, garantindo a produção agrícola, além de desenvolverem novas tecnologias como a da agricultura irrigada. Segundo a ALM (2018), a agricultura é tão importante para a Lagoa Mirim quanto ao contrário, uma vez que a produção rural serve como incentivo a novas melhorias estruturais na bacia.

Atualmente os programas já implantados e que continuam a sua execução são:

- ❖ A operação da barragem/eclusa de São Gonçalo;
- ❖ Programa de Análise Ambiental e Monitoramento de recursos hídricos;
- ❖ Programa de Desenvolvimento Regional em Aquicultura, Pesca e Turismo;
- ❖ Programa de Desenvolvimento das Capacidades Governativas no Âmbito da Bacia da Lagoa Mirim.

As principais metas a serem alcançada pelas políticas implementadas na Bacia da Lagoa Mirim são as Análises de Zoneamento Ecológico, de foco regional, com o olhar para a bacia hidrográfica e sua condição na faixa de fronteira; o apoio às prefeituras e municípios na promoção da cooperação transfronteiriça e o incentivo tecnológico com atenção a gestão pública e com olhar para o território (ALM, 2018).

4.2 Institucionalização do corpo hídrico

A institucionalização de um processo de gestão compartilhada de cunho ambiental entre dois Estados tornou-se prioridade na agenda internacional contemporânea, visto a quantidade de bacias hidrográficas transfronteiriças em todo o mundo (263 ao todo). Contudo cabe destacar que desde 1963, Brasil e Uruguai cooperam de maneira singular no aproveitamento da Bacia da Lagoa Mirim (SOUZA et al., 2014).

Para Vianna (2012) destas negociações bilaterais resultou no intercâmbio de Notas Reversais entre os Ministérios de Relações Exteriores de ambos os países no final de 1963. Nos termos deste acordo, foi criada a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), composta de uma Seção Brasileira e uma Delegação Uruguiaia, a quem caberia a coordenação das ações conjuntas relativas à Bacia da Lagoa Mirim

o significado histórico destas iniciativas deve ser resultado – quase meio século após - por seu caráter diferenciado, talvez pioneiro no contexto sul-americano, no sentido de conjugar os esforços de dois países limítrofes para promover o desenvolvimento harmônico de uma bacia transfronteiriça, revelando uma visão prospectiva bem avançada para aquela época (VIANNA, 2012)

Tais relações entre os países são estabelecidas sob a coordenação e encaminhamento dos Ministérios das Relações Exteriores, sendo prerrogativa do governo federal a assinatura de documentos envolvendo as relações no plano internacional. As denominações mais comuns aos atos internacionais são: Acordos, Tratados, Convenção, Protocolo e Memorando de Entendimento. (SILVA et al., 2014).

Como já citado anteriormente neste trabalho, as relações entre Brasil e Uruguai se estreitaram a partir de 1909, acordando que brasileiros e uruguaios teriam direitos iguais de navegação na Lagoa Mirim. Algumas décadas mais tarde, o Uruguai criou uma Comissão Técnica, subordinada ao Ministério de Obras Públicas, com a missão de realizar estudos para a recuperação do leste do país, na região do departamento de Rocha conhecida como Banhados de Rocha.

A partir da década de 1960, o então Ministro das Obras Públicas do Uruguai, Luís Ginatasso fez uma solicitação junto a Embaixada do Brasil em Montevidéu para a indicação de um representante para estruturar uma ação conjunta entre os governos com objetivo de solucionar os problemas relacionados à Lagoa Mirim (ALM, 2008).

Em agosto de 1961, o ministro de Estrada e Obras Públicas do Brasil, engenheiro Clóvis Pestana, sabendo dos trabalhos realizados em Montevidéu, dirigiu-se ao Fundo Especial das Nações Unidas, solicitando cooperação técnica para resolver os problemas da “Baixada Sul-Riograndense”. Em setembro do mesmo ano, o governo uruguaio que formula, através de Nota do Ministério das Relações Exteriores, um pedido de assistência técnica à FAO para a recuperação dos Banhados de Rocha. Em consonância, ainda em 1961, no dia 08 de dezembro, é firmada no Rio de Janeiro uma Ata na qual Brasil e Uruguai comprometeram-se a criar uma comissão mista que estudaria os problemas da região. (Ministério das Relações Exteriores, 1969).

Com referência a ata do Rio de Janeiro de 8 de dezembro de 1961, subscrita pelos senhores Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Uruguai, e aos entendimentos posteriores mantidos entre seus representantes, tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência que o Governo dos Estados Unidos do Brasil, animado do propósito de estimular as relações econômicas entre os dois países, através de medidas tendentes a propiciar melhores condições de navegação e aproveitamento da lagoa mirim e do sistema hidrográfico correspondente, inclusive sua comunicação com o Oceano⁷. (Disponível em <<https://wp.ufpel.edu.br/alm/files/2019/06/Notas-Reversais-entre-Brasil-e-Uruguai-estabelece-a-CLM-1963.pdf>>)

Começavam ali os primeiros passos dos dois Estados rumo à cooperação transfronteiriça da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, de onde nasceu a Comissão Mista Brasileiro-Uruaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (CLM) e mais tardiamente à Agência de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM).

4.2.1 Superintendência do desenvolvimento da região sul (SUDESUL)

A Sudesul tem uma história que pode ser entendida como um grande movimento da intensificação regional no Brasil. Instituída em 28 de fevereiro de 1967 e extinta em 15 de março de 1990, a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul atuou na formulação, coordenação e na implementação de planos de desenvolvimento em toda a região sul do Brasil.

Considerando a vasta extensão territorial do país, e sua imensa heterogeneidade social e cultural, o Brasil encerra a primeira metade do séc. XX com graves problemas em suas bases industriais e nas desigualdades regionais. Neste cenário, diversos movimentos de caráter regional, como Sudam, Sudeco e Suframa também a integravam o momento de ascensão da Sudesul, todas com o propósito de diminuir as desigualdades regionais no Brasil, causada pela grande concentração de capital na região sudeste (GOULARTI FILHO et. al, 2015).

Apesar do constante alinhamento com o “desenvolvimento industrial” ou “polos de desenvolvimento”, estando contida até mesmo na própria lei de criação da Sudesul, sua atuação no estímulo de indústrias foi bastante restrita. Pedrosa (2020) argumenta que o grande incentivo ao desenvolvimento foi feito na modernização da agropecuária e da produção de alimentos para a exportação, além do desenvolvimento de programas de assistências técnicas e financeiras aos produtores (PEDROSA, 2020).

O ápice da atuação da Sudesul foi durante a década de 1970, cada vez mais fortalecida com a aceleração do crescimento econômico do país, caracterizado como “Milagre

⁷ Documento completo “Notas Reversais entre Brasil e Uruguai estabelece a CLM.” Disponível para consulta nos anexos.

Econômico” e impulsionada pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a SUDESUL implementou seus principais projetos sub-regionais.

Dentre os quatro projetos sub-regionais desenvolvidos pela Sudesul, vamos nos ater ao que é crucial para o desenvolvimento deste trabalho, o Projeto de Desenvolvimento da Lagoa Mirim.

A superintendência esteve presente neste projeto, a partir da incorporação da Seção Brasileira da CLM pela própria Sudesul em 29 de novembro de 1971. O Projeto de Desenvolvimento da Lagoa Mirim foi considerado prioritário na agenda de atuação da Sudesul pela singular oportunidade de estreitamento de relações com o Uruguai (GOULARTI FILHO, et. al 2015).

Era de suma importância para os dois países, a construção de uma barragem no canal São Gonçalo, dadas as características econômicas da região, baseada na pecuária e na cultura extensiva do arroz. Vale lembrar que essas características ainda estão amplamente presentes na região, e atualmente ainda respondem pelas principais atividades econômicas. O principal problema a ser superado com a construção da barragem, era a contenção de águas oceânicas que invadiam a lagoa, salinizando o recurso hídrico e dificultando o uso da água para irrigação da agricultura e abastecimento da população.

Entre os projetos sub-regionais da Sudesul, o de Desenvolvimento da Lagoa Mirim, foi o que mais esteve sob planejamentos estatais e de organismos internacionais, e como será exposto neste trabalho, atualmente muitas atividades ainda são desenvolvidas na região, tanto por parte do governo brasileiro, como por parte do governo uruguaio (GOULARTI FILHO, et. al 2015).

4.2.2 Comissão mista brasileiro-uruguaia para o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM)

A partir da segunda metade do século XX, em 1963 ocorreu o estabelecimento da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. Em 26 de abril de 1963, o governo do Brasil sob João Goulart e do Uruguai sob Daniel Fernández Crespo, trocam Notas Reversais e se instala em Montevideú, no dia 13 de maio do mesmo ano, a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (CLM), composta pela Seção Brasileira e a Delegação Uruguiaia (SUDESUL, 1974). Como resultado do trabalho em conjunto no âmbito da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia, em 1974, os dois governos lograram o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

e da Food and Agriculture Organization (FAO), para realização do projeto CLM/FAO/PNUD de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (VIANNA, 2012).

Um novo capítulo na histórica relação de cooperação entre Brasil e Uruguai foi escrito em 1977, materializado através do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Lagoa Mirim, também conhecido como Tratado da Bacia da Lagoa Mirim (BRASIL, 1977).

O Decreto Presidencial Nº 81.351, de 17 de fevereiro de 1978, promulgou o referido Tratado, assinado entre os países em 7 de julho de 1977.

Atendendo às características geográficas especiais... que constituem base adequada para a realização de projetos conjuntos de desenvolvimento social e econômico” e “animados do propósito de melhorar as condições de vida das populações fronteiriças, bem como de promover o integral aproveitamento dos recursos das áreas limítrofes de acordo com critérios equitativos (BRASIL, 1978).

O Artigo 6º define que a responsabilidade pela execução do Tratado caberá à Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim – CLM, enquanto no Artigo 16 é apresentado o objetivo maior e geral do Tratado:

Adotar medidas adequadas para que os diversos aproveitamentos das águas, a pesquisa, a exploração e o uso dos recursos naturais da área, dentro de suas respectivas jurisdições, não causem prejuízo sensível à navegação, à quantidade e à qualidade da água e do meio ambiente (BRASIL, 1978).

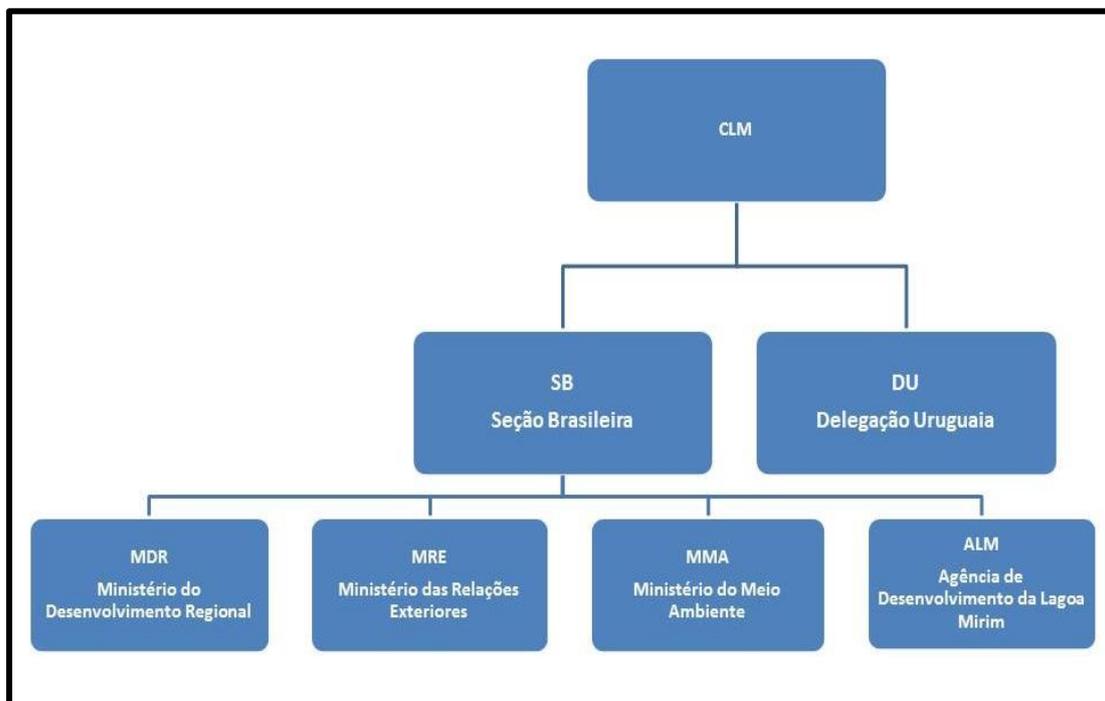
O Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim⁸ (Tratado da Bacia da Lagoa Mirim), de 07/07/1977, visa possibilitar o empreendimento de ações conjuntas para a realização de obras de infraestrutura, realização de projetos conjuntos de desenvolvimento econômico e social da região para a melhoria das condições locais e de vida da população. Esse Tratado objetivou garantir o abastecimento de água para uso doméstico, industrial e urbano, melhoria social e econômica dos habitantes da bacia, regularização das vazões e controle das inundações, defesa e utilização adequada dos recursos minerais, vegetais e animais e o incremento de meios de transporte e comunicação, em especial, da navegação. (BRASIL 1977). A responsabilidade de execução do Tratado é da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), criada e estruturada pelas Notas de 26 de abril de 1963, 5 de agosto de 1965 e 20 de maio de 1974 (BRASIL 1977a).

⁸ Documento completo disponível para consulta nos anexos

A Lagoa Mirim foi incorporada como tema de discussão na Câmara Técnica de Gerenciamento de Recursos Hídricos Transfronteiriços - CTGRHT na 20ª reunião, ocorrida no auditório da Agência da Lagoa Mirim entre os dias 17 a 19 de dezembro de 2003, oportunidade em que se apresentou uma proposta preliminar de construção de um Projeto Piloto de Gestão Integrada e Sustentável de Recursos Hídricos Transfronteiriços, baseado nas diretrizes e estruturas institucionais já determinadas pelo Tratado da referida bacia. A proposta concerne na criação de uma Sub-Comissão de Recursos Hídricos e Ambientais, composta por uma delegação de cada uma das partes, que seria responsável por congregiar todos os órgãos nacionais envolvidos nesses referidos assuntos e coordenar a elaboração de políticas ambientais e de recursos hídricos em harmonia com a estrutura institucional correspondente no outro país (BRASIL, 2011).

O regimento interno da CLM (última atualização em 1991) exprime que a Comissão, responsável pela execução do Tratado, possui estrutura e lógica de ações próprias, e que vem atuado de forma a atender às demandas relativas a estudos e ações, articulando os interesses dos países signatários do Tratado (KOTZIAN et al. 2004).

Figura 03. Organograma de atuação da CLM



Fonte: ALM (2018)

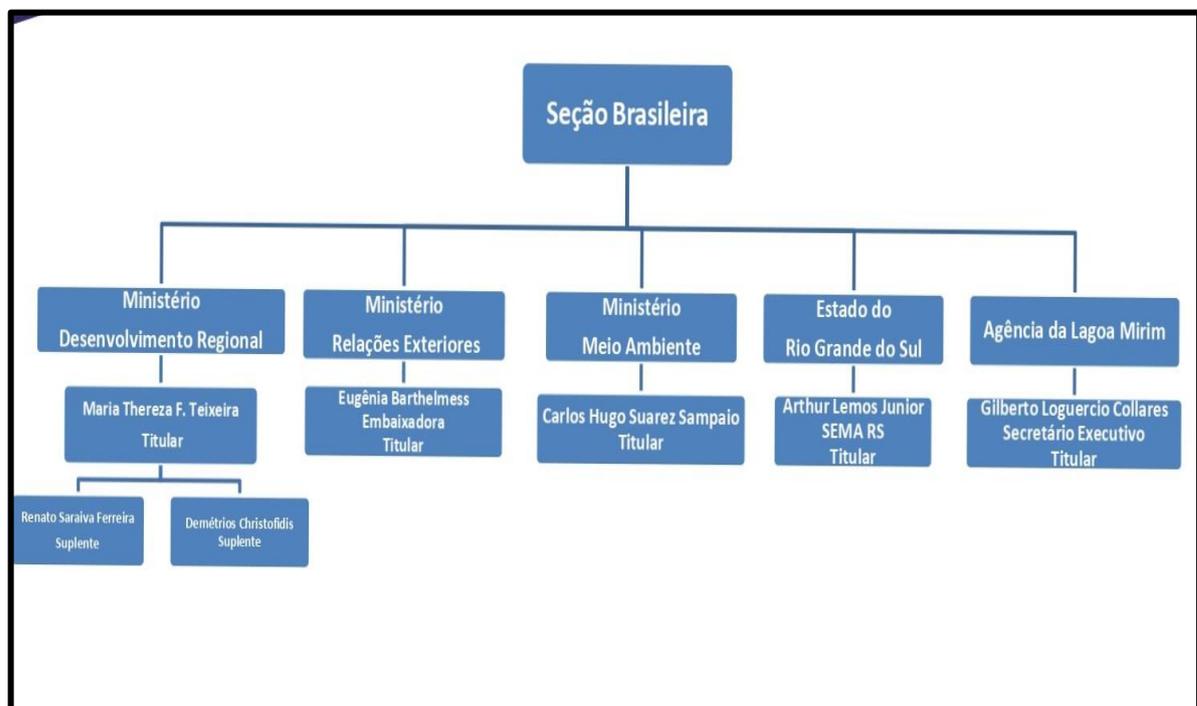
Segundo entrevista realizada por Souza (2014), com Manuel Maia (até então, diretor da Agência da Lagoa Mirim e Secretário Executivo da Sessão Brasileira da Comissão da Lagoa

Mirim), a Agência da Lagoa Mirim (ALM) foi criada 1994, pelo Reitor da Universidade de Pelotas, Antônio Cezar Gonçalves Borges, para trabalhar e assumir as questões relacionadas ao Tratado, operando como sua secretaria executiva na sessão brasileira (MAIA, 2011). A agência assumiu o compromisso de dar seguimento a todas as obrigações e objetivos do Tratado e se responsabilizou pelo acervo do projeto – documentos e outros materiais relativos ao Tratado. (MAIA, 2011)

4.2.3 Agência de desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM)

Criada pelo decreto nº 1148 de 26 de Maio de 1994, a Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim, é uma instituição voltada ao progresso do corpo hídrico no lado brasileiro, e como órgão operativo à seção brasileira da CLM, articulando-se com os ministérios representados no âmbito da última (Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Integração Nacional) e com outros órgãos estaduais, como a Secretária do Meio Ambiente e Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul (SEMA).

Figura 04. Organograma da Seção Brasileira da CLM

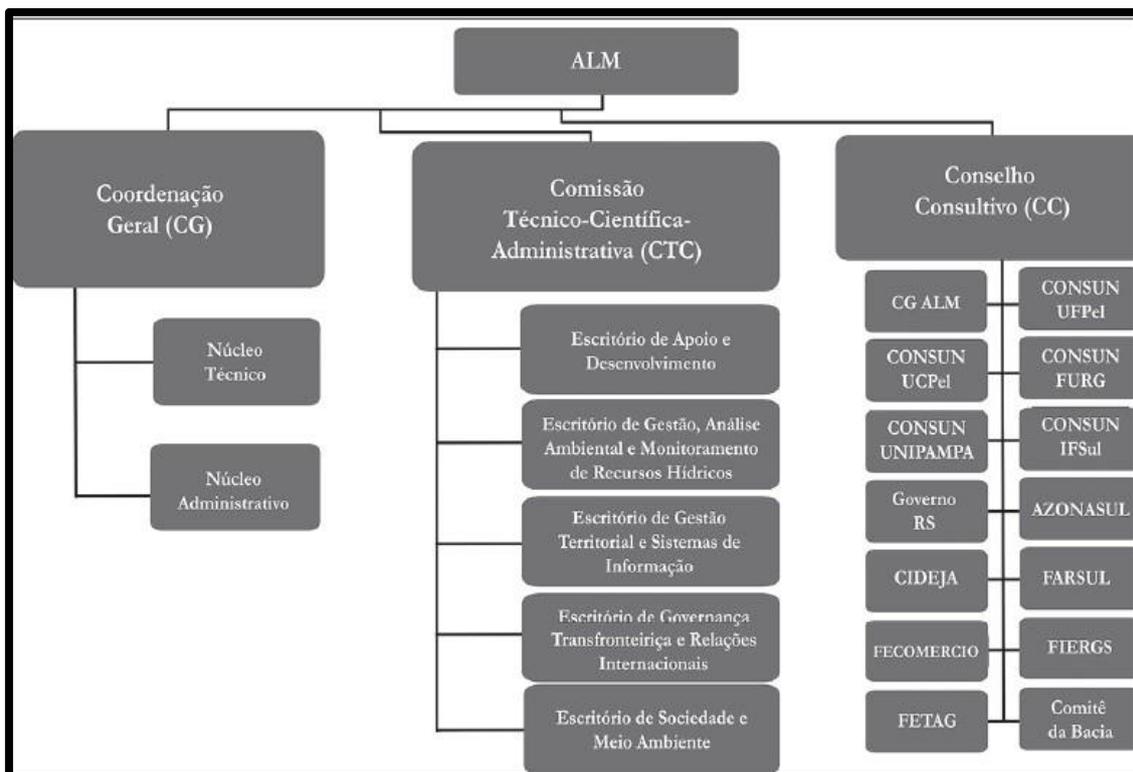


Fonte: ALM (2018)

A Agência atua, juntamente com o Uruguai, no aproveitamento dos recursos naturais e hídricos da Bacia da Lagoa Mirim, comuns ao território de ambos os países. Dessa forma, a atuação se insere nos marcos da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, a CLM, criada em 1963, e do Tratado de Cooperação da Lagoa Mirim de 1977 (ALM, 2018).

Anteriormente tendo seu acervo técnico e patrimonial sob a responsabilidade do Departamento da Lagoa Mirim da extinta Sudesul, a agência foi incorporada à Universidade Federal de Pelotas (UFPeL) a partir da data do decreto de sua criação. Desde então, as atividades da agência estão fortemente integradas à universidade, envolvendo desde professores e técnicos da mesma a até mesmo o corpo docente da instituição em diferentes áreas de conhecimento, como geotecnologias e relações internacionais, e finalmente sendo regida pelas disposições estatutárias e regimentais da UFPeL.

Figura 05. Organograma da ALM



Fonte: Fernandes et al, 2021.

O regimento interno da ALM⁹, aprovado em 2019, denomina a agência como a representação física da Seção Brasileira na CLM, sendo a sede para reuniões, discussão de

⁹ Disponível em <https://wp.ufpel.edu.br/alm/files/2019/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-11-2019-SEI_23110.035285_2019_76.pdf>.

projetos, e a implementação de políticas de desenvolvimento do corpo hídrico, seus objetivos centrais, segundo a própria agência são:

- ❖ Monitoramento integrado da qualidade da água na bacia hidrográfica;
- ❖ Desenvolvimento de estratégias para qualificar a gestão do território;
- ❖ O progresso da governança transfronteiriça entre Brasil e Uruguai.

4.2.4 Comitê de gerenciamento da Bacia Hidrográfica Mirim - São Gonçalo (CMSG)

Criado pelo Decreto Estadual nº 44.327, de 6 de março de 2006, o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo é a principal representação da sociedade civil nos processos de gerenciamento da Bacia Hidrográfica. Atualmente sua sede está situada junto às instalações da Agência da Lagoa Mirim (ALM) na Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

São organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e que existem desde 1988. A composição dos comitês é diversificada e democrática, pois todos os setores da sociedade podem ter representação e poder de decisão sobre a gestão da bacia, além dos usuários da água e do poder público. (Agência Nacional de Águas, 2011)

O comitê tem por área de abrangência as terras drenadas pelos cursos de água de domínio do Estado do Rio Grande do Sul que afluem para o rio Jaguarão, para a lagoa Mirim e para o canal São Gonçalo, incluindo a Lagoa Mangueira e os arroios que aportam à lagoa Pequena e à laguna dos Patos ao sul do arroio Correntes. É importante salientar que esta pesquisa irá se concentrar somente na atuação do comitê perante a Lagoa Mirim, salvo os casos em que a dissociação entre a Lagoa e os outros cursos d'água não seja proveitoso para a contribuição das análises.

O comitê possui uma estrutura bastante descentralizada, sendo composta por representantes de usuários dos recursos hídricos, do poder público e da sociedade civil (Figura 06), divididos da seguinte forma:

- ❖ Usuários do Recurso Hídrico: 20 vagas (40%)
- ❖ Sociedade Civil: 20 vagas (40%)
- ❖ Poder Público (órgãos da administração direta, estadual e federal): 10 vagas (20%).

Em cada um dos grupos que compõem o comitê, existem algumas subdivisões, nomeadas para descentralizar e organizar as demandas das muitas equipes, que mesmo

inseridas dentro de um mesmo grupo de composição, podem e devem vir a ter diferentes solicitações (Quadro 05).

Quadro 05. Subdivisões dos grupos do CMSG

<u>GRUPO I – USUÁRIOS DA</u> <u>ÁGUA</u>	<u>GRUPO II – SOCIEDADE</u> <u>CÍVIL</u>	<u>GRUPO III – PODER</u> <u>PÚBLICO</u>
Abastecimento público	Legislativos estaduais e municipais	SEMA/FEPAM ¹⁰
Esgotamento	Associações comunitárias	PATRAM ¹¹
Drenagem	Clubes de serviços	DNIT ¹²
Geração de energia	Instituto de estudos, pesquisa e extensão	Secretária Estadual de Saúde
Produção rural	Organizações ambientalistas	SEMA – DBIO - DUC ¹³
Indústria	Associações de profissionais	AZONASUL ¹⁴
Transporte Hidroviário	Organizações Sindicais	DRH ¹⁵
Mineração	Comunicação	-
Lazer e Turismo	-	-
Pesca	-	-
Gestão Urbana e Ambiental	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em CMSG.

Embora já exista há mais de 10 anos, foi apenas no final do ano de 2015 que o comitê contou com fundos de investimentos para suas atribuições de gestão local. Por meio de um

¹⁰ Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura/Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler

¹¹ Polícia Ambiental

¹² Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

¹³ Secretaria do Meio Ambiente – Departamento de Biodiversidade – Divisão de Unidades de Conservação

¹⁴ Associação dos Municípios da Zona Sul

¹⁵ Departamento de Recursos Hídricos

convênio entre a Secretaria do Meio Ambiente e da Infraestrutura (SEMA) e a Fundação de Apoio a Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário Edmundo Gastal para viabilização da manutenção, estruturação de ações e programas do Comitê. Totalizando um repasse anual de R\$ 100.000,00 (SGA, 2016).

O principal objetivo do Comitê é a concentração de esforços para a garantia da participação de todos os atores nos processos de desenvolvimento e gestão do recurso hídrico, especialmente nos Programas de Ações, identificando e sistematizando os interesses múltiplos que muitas vezes são conflitantes entre os atores sociais, considerando que esse processo possibilitará uma grande integração em nível regional.

Segundo o Termo de Referência Vigente¹⁶, a participação social permite obter informações que usualmente não estão disponíveis nas fontes convencionais de consulta e que, por meio de técnicas especiais e de profissionais experientes, são incorporadas aos estudos (SGA, 2016).

4.2.5. *Consejo regional de la Cuenca de la Laguna Merin - Uruguay* (Conselho Regional da Bacia da Lagoa Mirim – Uruguai)

Criado a partir do decreto nº 263/2011 do código de águas do Uruguai e Institucionalizado em 2012, o conselho é um órgão consultivo, deliberativo, e assessor de apoio à gestão das autoridades de água para a formulação e execução de planos de desenvolvimento e aproveitamento de recursos hídricos para a Bacia da Lagoa Mirim correspondente ao lado Uruguaio (URUGUAI, 2011).

Está igualmente repartido entre 3 grupos que totalizam 21 vagas que respondem por diferentes interesses políticos em relação ao uso do recurso hídrico, através de um ator central conhecido como *delegado* (figura 06). A divisão destes grupos segue de maneira similar a divisão do Comitê no lado Brasileiro.

¹⁶ Disponível em: <https://sga.furg.br/images/bacias/Termo-de-Referencia_Planos_Lagoa-Mirim.pdf>

Figura 06. Esquema de Divisão do Comitê Uruguaio



Fonte: Elaboração própria com base em Republica Oriental do Uruguai (2018).

Além da divisão dos seus grupos, ambos os comitês também possuem objetivos e organizações bastante similares, baseados na ideia de que a participação pública e a descentralização da gestão, são fundamentais para a efetivação de políticas eficazes e o atendimento de diferentes demandas, o que os torna instituições bastante inclusivas.

É importante salientar que na presente data de produção dessa dissertação, uma cadeira na seção ‘‘Usuários do Recurso Hídrico’’ encontra-se desocupada e aguardando nomeação.

Quadro 06. Subdivisões dos grupos do Comitê Uruguaio

GOVERNO	USUÁRIOS DO RECURSO HÍDRICO	SOCIEDADE CÍVIL
Ministério do Ambiente	A designar	Instituto Nacional de Investigação Agropecuária
Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca	Obras Sanitárias do Estado	Centro Agronômico de Treinta y Tres
Ministério das Relações Exteriores	Associação Nacional dos Produtores de Leite	Cultura Ambiental
Ministério do Transporte e Obras Públicas	Associação dos Cultivadores de Arroz	Universidade da Republica (Faculdade de Ciências)
Administração Pública (Cerro Largo)	Câmara de Indústrias do Uruguai	Universidade da Republica (Faculdade de Agronomia)
Administração Pública (Rocha)	Associação Rural do Uruguai	Comissão Nacional de Defesa da Água e da Vida
Administração Pública (Treinta y Tres)	Sociedade de Produtores Florestais	Centro de Comércio e Indústrias de Treinta y tres

Fonte: Elaboração Própria com base em Republica Oriental do Uruguai (2018).

Cada subdivisão pertencente aos grupos do comitê equivale a um delegado responsável pelas atividades de demanda da referida divisão. O que aumenta ainda mais as semelhanças entre os Comitês brasileiro e uruguaio, em ambos os lados, a bacia cumpre um papel fundamental no processo de desenvolvimento local. Tal característica, a coloca no centro de interesses que embora muitas vezes sejam entrelaçados, também se difere em muitos pontos, sendo necessário encontrar o equilíbrio entre eles para assegurar a gestão correta e participativa de todos os atores (TORIJA, 2014).

5. ATORES TERRITORIAIS E SUAS ESCALAS

A constituição do chamado espaço político tem como característica marcante a consolidação das relações de poder, sejam elas coletivas ou individuais, permitindo aos atores detentores dessas relações exercer o controle e a regulação de um território. A interconexão entre espaço e política faz com que o território seja um reflexo de ações praticadas em diferentes âmbitos políticos, repercutindo as ações daqueles que o comandam (GOTTMANN, 2012).

Antes de mais nada, é preciso elucidar que apesar de atores clássicos como Raffestin (1993) e Rosière (2013) utilizarem a denominação ‘atores geopolíticos’ para as análises multiescalares, o termo aqui utilizado será o de ‘atores territoriais’. O motivo se deve à sua melhor utilização nessa abordagem por precisar diretamente a dimensão espacial das ações de diversos atores que tem territórios como objeto de suas ações, demandas, propostas e, mesmo de conflitos (CAYE; RUCKERT, 2021).

Segundo Rückert e Rambo (2010) ao se analisar o uso político do território como um todo, é importante levar em consideração a densidade institucional presente no objeto de estudo. Considerando os diversos atores e suas escalas, torna-se possível definir as demandas particulares e dinamizar as potencialidades do território. Souza (2012) considera o território como:

(...)fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. (...) o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Esse Leitmotiv traz embutida ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influência quem nesse espaço, e como? (SOUZA, 2012).

Lemos e Rückert (2014) apontam que o processo de globalização, embora não seja um ator por si só, deve permear as análises multiescalares de atores territoriais, uma vez que a própria é a grande influência nas práticas integracionistas entre estados e suas classes de atores na chamada inserção global. Portanto podemos afirmar que a globalização intensificou as relações entre as escalas supranacionais e locais, aumentando a necessidade de se reconhecer o protagonismo dos atores locais no desenvolvimento de políticas territoriais. Deve-se reconhecer a existência de fatores endógenos que possibilitam ou não a ação no território, mas que, possivelmente, são muito maiores os fatores externos que influenciam no território do que aqueles considerados na ação do espaço. O espaço é construído quando se percebe as interações

de todas as escalas e como cada uma pode interferir na outra, quando se relacionam, e quando deixam de se relacionar (AGOSTINI; SILVEIRA, 2020).

No caso da Bacia da Lagoa Mirim, as territorialidades de cada estado, coexistem com diversas outras escalas de territorialidades dos diversos atores que ocupam estes espaços, o que implica na necessidade da atuação direta desses mesmos atores (sejam eles nacionais, estaduais, locais ou supranacionais) para a boa atuação e a eficácia das políticas territoriais implantadas nessa região. Tal característica, deixa claro a estrutura complexa de gestão que a bacia hidrográfica mantém.

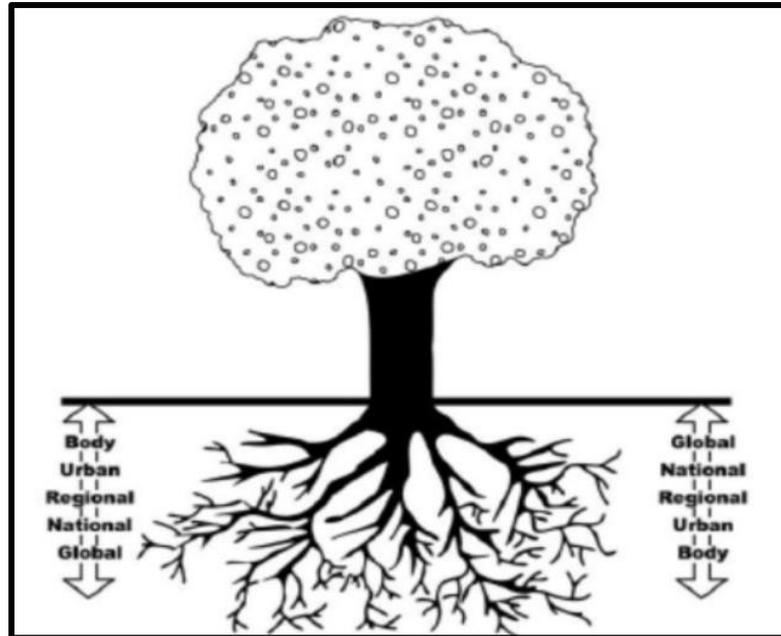
Em complemento à ‘metodologia das escalas’, Herod (2003) explica que as ‘escalaridades’ podem ser vistas e analisadas a partir de diversas metáforas, nos formatos de círculos, escada ou raízes de árvores. As duas primeiras, lançam a ideia de crescimento, de algo a ser superado para se atingir os próximos degraus ou círculos distintos dentro de outros, estando esquematizadas em hierarquizações, de baixo para cima, ou de cima para baixo. Tal modelo encontra-se aplicado somente ao primeiro ponto a ser discutido que são os ‘Atores Supranacionais’ devido ao déficit deste tipo de atuação apontado nas pesquisas bibliográficas.

A metáfora das raízes de árvores (figura 07) se mostra mais apropriada as outras escalas levantadas para este capítulo por remeter a complexidade das relações políticas e integracionistas e que ambas são mais facilmente interpretadas sem a utilização de degraus, camadas ou níveis. Pois as relações se dão, simultaneamente, horizontal e verticalmente, em qualquer instância ou nível, nas diversas escalas, com dimensões diferentes e ambientes diversos (AGOSTINI; SILVEIRA, 2020).

Portanto deve-se aceitar que o território é uma construção social e histórica, se percebe que é heterogêneo, conflituoso e possui escalas diversas que se relacionam entre si. E é neste contexto que ações e reações em escalas distintas sofrem constantemente de processos contraditórios. Mais que isso, uma escala só é percebida em função de outra escala e o que aparece e faz sentido em alguma escala não faz sentido em outra.

Este capítulo estará focado na identificação das classes de atores da Bacia da Lagoa Mirim e suas respectivas escalas, seguindo o modelo proposto no tópico ‘metodologia e técnicas de pesquisa’ já exposto anteriormente, sempre levando em consideração o eventual peso de cada grupo de atores no uso e desenvolvimento do território.

Figura 07. Metáfora das raízes de árvores, a integração das escalas



Fonte: Herod (2003. p. 4).

5.1 Atores em escalas supranacionais

Para definirmos uma conceituação sobre *Atores Supranacionais*, podemos utilizar a obra de Villa (1999 p.2) que os define como:

Agente societal¹⁷ que estabelece um tipo inovador de vinculações extra-estatais, baseando-se em contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais ante os quais os órgãos centrais da política externa estatal têm relativa, ou nenhuma, capacidade regulatória.

Ao analisarmos quais atores supranacionais estariam atuantes na Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, os dois primeiros a serem listados são, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF, na sigla original em inglês).

Os projetos administrados pela FAO se concentram em enfrentar a crise ambiental responsável por afetar a produtividade e a sustentabilidade dos sistemas agrícolas, terrestres e aquáticos dos países aos quais esses projetos estão envolvidos (AFP, 2020). Ao todo, os 24

¹⁷ A palavra ‘‘Societal’’ é relativa à sociedade, sobretudo considerada do ponto de vista da sua estrutura, organização ou função; próprio da vida em sociedade

projetos propostos pela FAO em 2020 estarão divididos pelos 5 continentes e terão um aporte de 176 milhões de dólares.

No caso específico da Bacia da Lagoa Mirim, os projetos são liderados pelo GEF, e se concentram na manutenção da proteção das águas internacionais e transfronteiriças, particularmente entre Brasil e Uruguai para gerenciar em conjunto o corpo hídrico (AFP, 2020). Conhecido como projeto GEF Lagoa Mirim, seus objetivos, segundo a própria FAO se concentram em:

O Projeto GEF Lagoa Mirim busca apoiar a gestão integrada da água em um contexto transfronteiriço com o objetivo de criar um ambiente propício à ação coordenada e à cooperação entre os atores do Uruguai e do Brasil. Apoiará os países por meio da metodologia de Análise de Diagnóstico Transfronteiriço – Programa de Ação Estratégica. Também terá como objetivo fortalecer as capacidades dos setores público e privado de ambos os países, enfatizando o uso sustentável e eficiente da água, a preservação dos ecossistemas e seus serviços e a adaptação às mudanças climáticas (FAO, 2020).

Em vias de desenvolver uma gestão cada vez mais descentralizada e integrada, buscase aliviar atuais e futuras ameaças ambientais, como o impacto das mudanças climáticas, poluição ambiental, desenvolvimento urbano, migração entre áreas urbanas e rurais, a gestão insustentável das zonas húmidas e da faixa costeira. Beneficiando todos os usuários de água e a população da bacia de forma equitativa no curto e longo prazo, além de fortalecer a governança participativa, considerando a multiplicidade de atores, condição básica para uma gestão eficaz (FAO, 2020).

Cabe destacar que a eventual implementação de um Programa de Ação Estratégica visa uma articulação profundas das muitas classes de atores envolvidas na Bacia Hidrográfica (a serem discutidas nos próximos tópicos), mas é fundamental o envolvimento de ambos os Estados como forma de honrar seus compromissos internacionais. Tal envolvimento, está materializado como o próximo ator a ser discutido.

O terceiro ator designado para a escala supranacional, é a própria Comissão Mista Brasileiro - Uruguaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (CLM), ocupando esta posição por ser a instituição que nasceu da integração entre Brasil e Uruguai e que mobiliza as organizações estatais de cada estado. No caso do Brasil, a seção brasileira compreende diversos órgãos governamentais responsáveis por promover o desenvolvimento do país, como os ministérios das Relações Exteriores, do Desenvolvimento Regional e do Ambiente. Em relação a delegação uruguaia, o sistema é similar, com o envolvimento dos ministérios do Transportes e Obras Públicas, e do ministério das Relações Exteriores.

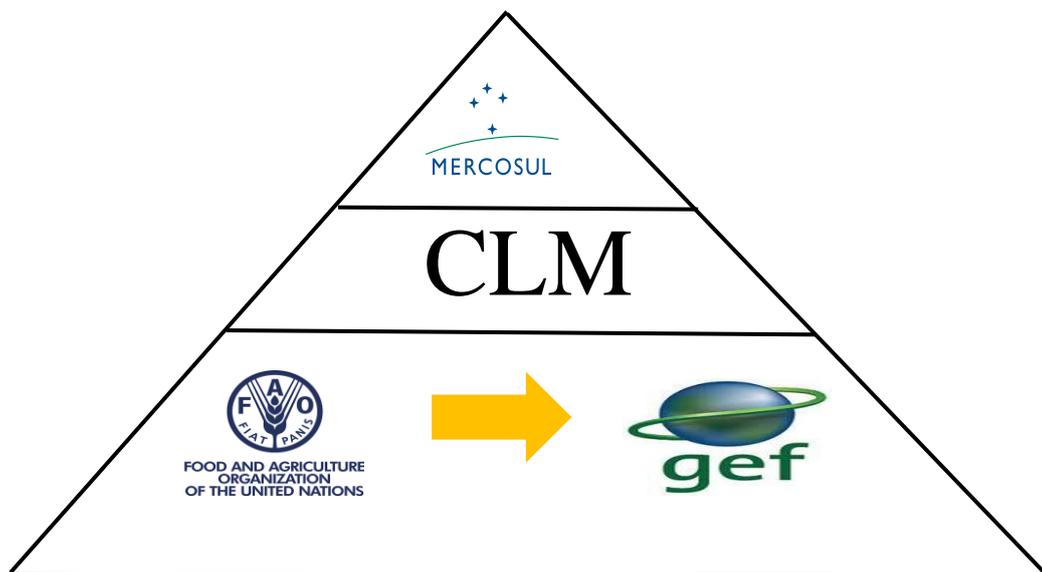
Apesar da presença das três instituições citadas, constata-se um déficit bastante grande na supranacionalidade da região da Bacia da Lagoa Mirim. O crescimento das relações de integração em toda a fronteira brasileira e uruguaia (percebido principalmente a partir da Nova Agenda) valorizou as escalas regional/ local/ nacional em detrimento de escalas mais abrangentes. Nesse contexto espera-se que haja um aprofundamento maior das cooperações internacionais a partir da atuação do último ator supranacional levantado para este tópico, o Mercosul.

À medida que o bloco sul-americano passa adotar políticas territoriais e sociais de desenvolvimento regional e de livre circulação de pessoas, existe uma tendência de que a integração entre os Estados passe a ser interpretada como políticas próprias do Mercosul. Tal constatação leva a uma perda considerável de autonomia dos países envolvidos nas políticas em questão, o que na realidade da América do Sul é visto com bastante indisposição (LEMOS; RUCKERT, 2014). Essa resistência em abrir mão de uma parte de sua soberania é um grande obstáculo a ser superado no Mercosul para a promoção de regiões transfronteiriças no bloco.

O desejado aprofundamento das relações de cooperação do Mercosul, vai depender do crescimento do bloco nos próximos anos, o que depende muito da evolução da supranacionalidade. Porém, como já foi afirmado, o cenário integracionista encontra-se muito pessimista.

A construção de um ordenamento dos atores supranacionais presentes na Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, levando em consideração seu peso / importância para a região, à ordem dos atores estaria disposta da seguinte forma:

Figura 08. Disposição dos atores supranacionais na Bacia da Lagoa Mirim



Pode causar certa estranheza o fato de o Mercosul estar acima da CLM (que contém as respectivas organizações dos Estados para o desenvolvimento da Lagoa Mirim). E mesmo sendo datada de anteriormente a criação do bloco sul-americano, o papel que a CLM desempenha é o de reunir as comissões do Brasil e do Uruguai com base em discutir as diretrizes para políticas de desenvolvimento da região e gestão do recurso hídrico. Portanto o supranacionalismo da CLM encontra-se no pertencimento da mesma a mais de um estado regulador de uma porção territorial. Por outro lado, o Mercosul responde atualmente por sua atuação na aproximação dos países do Cone Sul, intensificando a cooperação política, conjuntura fundamental para o desenvolvimento de políticas fronteiriças no continente sul-americano, um exemplo é a Nova Agenda (LEMOS; RÜCKERT, 2014).

Portanto, apesar das fases embrionárias que ainda se encontram as integrações binacionais na América do Sul, principalmente se comparadas com as da União Europeia, fica difícil imaginar o crescimento da supranacionalidade nas regiões transfronteiriças sem que o Mercosul seja o grande ator por trás desse desenvolvimento.

Levando a discussão para o caso específico da Bacia da Lagoa Mirim, o projeto mais importante envolvendo o corpo hídrico, é o chamado Hidrovias-Mercosul, tratando-se da construção de uma hidrovia ligando Brasil, Uruguai e Argentina, funcionando como uma alternativa ao saturado transporte rodoviário na região, abrindo uma importante opção ao fluxo de exportações e importações entre os países (SILVA, 2019). Esse é um exemplo clássico como o MERCOSUL atua de forma mais potente em relação ao supranacionalismo em comparação a CLM, ainda que de forma bastante lenta.

Em relação aos outros dois atores expostos, tanto a FAO quanto o GEF, são instituições responsáveis pela atuação global para garantir a sustentabilidade de ações ambientais. O objetivo do projeto que consiste em US\$ 4,8 milhões de dólares se concentra no fortalecimento dos setores públicos e privados na região da bacia da Lagoa Mirim, para a ampliação das capacidades de gestão conjunta dos recursos hídricos.

No entanto, a FAO e a GEF, estarão atuando apenas no financiamento do projeto na Lagoa Mirim, a execução estará sob responsabilidade de duas instituições que serão discutidas no próximo tópico, por se tratar dos chamados atores em escalas nacionais.

5.2 Atores em escalas nacionais

Diferentemente das escalas supranacionais, temos aqui um par de atores em escala nacional que possuem uma atuação muito mais consolidada no âmbito político e territorial da

bacia hidrográfica. Isso se relaciona diretamente com a indisposição dos Estados em perder, mesmo que parcialmente, as suas soberanias e o seu poder de decisão. Dessa forma, os atores em escalas nacionais respondem pelas diretrizes políticas do território em uso quase que em sua totalidade.

O par de atores a ser discutido aqui são a Agência de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM) representando o Brasil e a *Delegacion Uruguaya* representando o Uruguai. Ambas as instituições são apontadas como os grandes atores em escala nacional por dinamizar o aproveitamento dos recursos comuns aos territórios.

Para exemplificarmos atuação das duas agências, apontaremos o projeto do tópico anterior, aprovado pela FAO e pela GEF e a ser implementado pela ALM e a DINAGUA. Cabe destacar que este não é o único plano sendo desenvolvido pelas instituições¹⁸ estaremos concentrando as atenções nesse projeto em específico, por estar ainda em vias de implementação durante a produção desta pesquisa.

No contexto do Brasil e do Uruguai, a descentralização política foi mais intensificada a partir da década de 1980, onde a redemocratização dos Estados fez com que a questão regional fosse ganhando um protagonismo cada vez maior, reforçando a importância de políticas territoriais de caráter multiescalares para atender as demandas da sociedade (LEMONS; RÜCKERT, 2014). Na faixa de fronteira entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai, onde os processos de transfronteirizações presentes nas cidades gêmeas aconteciam devido a uma “cooperação espontânea” entre os nacionais fronteiriços que ocupavam esses espaços, o que poderíamos caracterizar como “escala local integradora”. À medida que os Estados estreitavam suas relações de integração, um conflito entre escalas precisou ser resolvido a fim de dinamizar as políticas territoriais na faixa de fronteira.

A chamada escala local que integrou os moradores daquela região entra em conflito com a escala nacional que determinava a fronteira como a delimitação de um território. Mentalidade que foi se transformando a partir do fortalecimento da cooperação entre os países. Esse contexto serviu de cenário para o surgimento dos atores que responderiam pela gestão territorial e política da Bacia da Lagoa Mirim em escala nacional. Ao internalizar essa mentalidade integracionista, a ALM e a Delegação Uruguia colaboram entre si no âmbito da CLM, e coordenam as ações da bacia da lagoa mirim em seu respectivo território.

Em um contexto de extensão territorial, Brasil e Uruguai possuem realidades bem distintas, porém, mesmo considerando o território nacional dos dois Estados como um todo,

¹⁸ Cabe a ambas as agências uma importante atuação em outros projetos, como o Programa de monitoramento Quali-Quantitativo das águas, o Programa de Açudagem e o Programa de Piscicultura.

ambas as sedes das instituições, encontram-se fora dos centros nacionais e políticos de seus respectivos países. No caso da ALM em Pelotas – RS, e da Delegação Uruguaia em *Treinta y Tres*. Porém, isso não impede que suas ações estejam em encontro e em repercussão com Brasília e Montevidéu respectivamente, como será demonstrado nos próximos capítulos. Em suas diretrizes de atuação ambas trabalham junto com órgãos federais seguindo a legislação vigente, o que legitima suas atuações em âmbito nacional.

Outro aspecto a ser exposto, é o papel da bacia hidrográfica no estreitamento de relações entre o Brasil e o Uruguai, ao retomarmos a questão da integração sul-americana e de sua importância no fortalecimento das relações diplomáticas, comerciais e integracionistas entre as nações sul-americanas. Portanto podemos destacar o papel das agências na política externa dos seus respectivos países.

Atualmente, encontra-se aprovado o novo projeto binacional da FAO para a região da Lagoa Mirim, onde a ALM e Delegação Uruguaia (representada pela DINAGUA)¹⁹²⁰ estarão responsáveis pela implementação das políticas territoriais provenientes desse plano. A ideia central, é apoiar o fortalecimento dos setores públicos e privados na região da bacia da Lagoa Mirim, para a ampliação das capacidades de gestão conjunta dos recursos hídricos (UFpel, 2020). Segundo o diretor da ALM, Gilberto Collares:

a aprovação do projeto é resultado do trabalho conjunto da Comissão Técnica de apoio da ALM, pelo lado brasileiro, e da equipe uruguaia que atua na gestão compartilhada da bacia hidrográfica da Lagoa Mirim”. “A partir de ações de responsabilidade da ALM, o aproveitamento sustentável da bacia, o monitoramento integrado da qualidade da água, a elaboração e execução de estratégias para qualificar a gestão do território, o manejo integrado dos recursos aquáticos e a promoção da governança transfronteiriça serão decisivos para a durabilidade e a sustentabilidade dos sistemas de produção e conservação (UFpel, 2020).

Exemplificando as repercussões da atuação da ALM nos centros políticos do Brasil, o Departamento de Recursos Hídricos e de Revitalização de Bacias Hidrográficas (DRHB), órgão ligado ao Ministério do Desenvolvimento Regional manifestou a satisfação com a aprovação do projeto, e espera trabalhar juntamente a agência no beneficiamento dos atores estaduais e locais (UFpel, 2020).

¹⁹ Diferentemente do Brasil, o Uruguai não possui uma agência reguladora para a sua comissão da Lagoa Mirim, o equivalente à ALM em território uruguaio seria a “Delegación Uruguay”, formado por um conjunto de delegados ligados ao Ministério do Meio Ambiente e o Ministério de Defesa Nacional. Portanto, a DINAMA é a real provedora dos projetos direcionados à Lagoa Mirim.

²⁰ *Dirección Nacional de Aguas – Uruguay*. Na tradução para o português, a agência é conhecida como Direção Nacional de Águas (DINAGUA-URUGUAI).

5.3 Atores em escalas estaduais.

Na escala estadual, representando o governo do estado do Rio Grande do Sul, está a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA). Em relação ao Uruguai, não consta em sua estrutura de atores para a Bacia da Lagoa Mirim um destaque na escala estadual. Isso está relacionado a estrutura federativa do país, onde o território é dividido em departamentos e não em estados, como no Brasil, além de estruturas organizacionais diferentes, no caso do Brasil, a bacia compreende o território de apenas um estado, enquanto no Uruguai, o corpo hídrico se espalha por cinco diferentes departamentos (Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha, Maldonado e Lavalleja). Essa condição específica em território uruguaio descaracteriza a necessidade de um ator em escala estadual, deixando a *Delegacion Uruguaya* e sua escala em nível nacional como o grande ator na bacia hidrográfica.

Por outro lado, em território brasileiro, a SEMA atua através de programas firmados com outras instituições do estado, na busca de estruturar ações que desenvolvam e aprimorem o aproveitamento de recursos da bacia hidrográfica, cabendo ainda à secretaria o acompanhamento e a supervisão de tais programas.

Cargnin (2014) define a escala estadual no Rio Grande do Sul, como repercussões de atuação do estado em diferentes recortes regionais que através de seus poderes, busca promover o desenvolvimento menos desigual e mais equilibrado das regiões, funcionando, assim, como um filtro entre as demandas da sociedade e as políticas governamentais. Entre os principais envolvimento da SEMA na região da bacia hidrográfica, pode-se destacar a institucionalização do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo, e a criação e implementação do Plano de Recursos Hídricos²¹ (SGA, 2016). Responsáveis por uma série de objetivos técnicos em relação ao tratamento do recurso natural, destacando-se:

- Garantir a utilização dos dados de todo o território da Bacia para o efetivo planejamento das ações;
- Estimar as demandas atuais e futuras das águas superficiais e subterrâneas, definindo os usos preponderantes e prioritários para a outorga;
- Estabelecer critérios e condicionantes para a reservação de águas e regularização da disponibilidade no período de maior utilização;
- Consolidar um diagnóstico específico, necessário e suficiente à compreensão técnica e social, dos dados e das informações relacionadas aos recursos hídricos, com ênfase nas relações de causa e efeito que determinam a situação atual da qualidade e da quantidade das águas da bacia hidrográfica;
- Preparar material informativo sobre o Plano em português e espanhol e disponibilizar as informações disponíveis sobre a gestão de recursos hídricos em linguagem acessível à sociedade através do Comitê de Bacia;

²¹ Disponível em: <https://sga.furg.br/images/bacias/Termo-de-Referencia_Planos_Lagoa-Mirim.pdf>.

- Organizar uma base de dados que, tendo contribuído para o diagnóstico e prognóstico da evolução da bacia nos diferentes cenários, possa ser incorporada, a um Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos da Bacia (SGA, 2016 p. 4).

A escala estadual, encontra-se no começo de uma maior especificação política, no que diz respeito aos interesses da sociedade civil e do governo do estado naquele território ocupado. Raffestin (1993) afirma que as escalas mais abrangentes, principalmente aquelas relacionadas ao poder estatal e supranacional, tendem a implementar políticas mais generalizadas, que não respondem diretamente pelas demandas regionais/locais do espaço. A partir de uma descentralização política, a escala estadual, respondendo pelas regiões, é a primeira a confrontar as generalizações, apresentando seu contraponto e mostrando suas diversidades (CARGNIN, 2014).

Podemos afirmar por tanto, que de certo modo, a luta dos atores estaduais/ regionais é para influenciar as decisões nas instâncias governamentais de planejamento e orçamento está relacionada a uma busca por uma efetiva participação nas deliberações e também por mais poder político (CARGNIN, 2014). Característica ainda mais aprofundada nos atores centrais / locais.

5.4 Atores em escalas locais.

A escala local, no contexto da Bacia da Lagoa Mirim, apresenta uma série de questionamentos que permeiam suas análises. Remetendo ao contexto do tópico anterior onde a atuação dos atores em escalas menores busca a maior participação dos mesmos em processos decisórios, a escala local é onde mais se observa esse comportamento. Podemos relacionar essa característica, ao fato de que as escalas locais estão diretamente ligadas as identidades do lugar. Condição fundamental para permear um estudo com bases multiescalares, onde Estado e Sociedade Civil devem estar em evidências equivalentes, afinal, apesar de responder pelas políticas e diretrizes de ocupação do território, o Estado é um produto histórico, criado pela sociedade civil. (VAINER, 2002).

Ao identificarmos os atores locais da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, temos o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Mirim – São Gonçalo (CMSG – Brasil) e o Conselho Regional da Bacia da Lagoa Mirim (Uruguai). Ambos detendo a missão de engajar os usuários do recurso hídrico comuns à sociedade e os lugares nessa perspectiva de integração e competição global atual.

No que podemos apontar as ‘‘vantagens’’ de um ator em escala local, perante as escalas mais difundidas, seriam suas dimensões. Se por um lado, a escala local é demasiada pequena para controlar e dirigir os fluxos nacionais e supranacionais de poder, tecnologia e recursos. Por outro ela é demasiadamente grande na representação da pluralidade dos interesses sociais e identidades culturais da sociedade. Vainer (2002) aponta que os atores em escalas locais, estão em plenas condições de: a) atrair empresas e promover as competitividades; b) oferecer base histórica e cultural para a integração dos indivíduos. Em outras palavras, a escala local cumpre com rigor duas funções que normalmente estão atreladas somente a escala nacional, a função de acumular, e a função de legitimar.

os governos locais e seus atores, dispõem de duas importantes vantagens comparativas com respeito a seus tutores nacionais. De um lado, gozam de uma maior capacidade de representação e legitimidade com relação a seus representados; são agentes institucionais de integração social e cultural de comunidades territoriais. De outro, gozam de muita flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de manobra em um mundo de fluxos entrelaçados, demandas e ofertas cambiantes e sistemas tecnológicos descentralizados e interativos. (Vainer, 2002, p. 17).

É nesta lógica que estão inseridos ambos os atores locais da Bacia da Lagoa Mirim, tanto o comitê brasileiro, quanto o conselho uruguaio possuem em suas estruturas organizacionais, representantes de todos os usuários do recurso hídrico que possuem o mesmo poder de voto e argumentação em suas respectivas deliberações. Não é tido como objetivo dessa pesquisa analisar a eficácia dos atores em relação a sua participação no lugar onde estão implementados, se suas políticas estão sendo bem desenvolvidas ou não, se a representatividade realmente envolve todos os usuários do recurso hídrico ou não. O interesse aqui, está em constatar o funcionamento de ambas as instituições como fóruns integradores de políticas.

Tavares (2017) aponta que, em relação ao território brasileiro, o comitê atua no desenvolvimento de ações que beneficiam os usuários do recurso hídrico, embora essa constatação venha acompanhada de uma série de avanços ainda a serem melhorados pelo comitê em sua relação com a sociedade civil. Posicionamento compartilhado por Torija (2014) em relação ao conselho uruguaio, segundo a própria, tanto o Brasil quanto o Uruguai, não exploram de forma satisfatória seus comitês locais como forma de se atingir uma gestão transfronteiriça mais sólida.

Todas as distribuições de atores em escalas feitas aqui, foram pensadas, mesmo que não diretamente, a partir de alguns questionamentos: Como a Bacia Hidrográfica se articula atualmente? Quantas escalas de poder poderíamos apontar dentro dos limites do corpo hídrico? Como os Estados se organizam pra gerir à sua fatia do corpo hídrico? Como se dá o

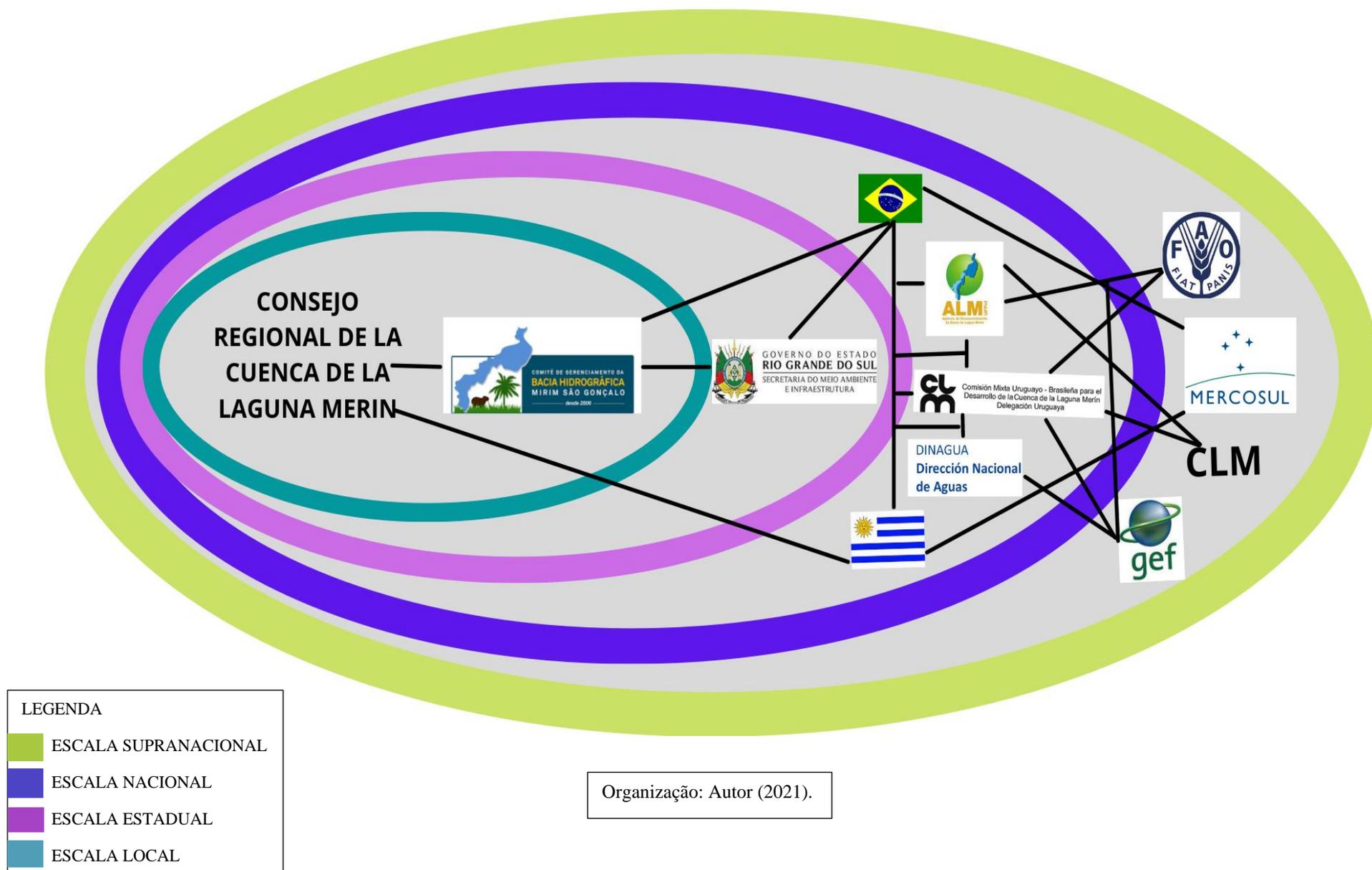
desenvolvimento das relações integracionistas para gerir o recurso natural? Se tratando da ampla atividade integracionista da Bacia Hidrográfica foi possível observar uma grande quantidade de atores territoriais gerindo o território e suas interrelações remetem ao início deste capítulo, onde foi exposto a metáfora da integração das escalas de Herod (2003) em formato de raízes de árvores.

Por isso, será proposto aqui uma materialização da classe de atores pertencentes a Bacia da Lagoa Mirim segundo a metáfora das escalas de Herod. Apesar dos atores supranacionais terem sido a única classe com uma demonstração de projeções de poder em formato de pirâmide (reconhecendo suas relativas importâncias dentro do cenário sul-americano), a referida classe ainda estará presentes nesse esquema, onde buscamos demonstrar a complexidade das relações multiescalares e organização dos atores presentes nessas relações.

A proposta deste capítulo, foi a de identificar a multi-escalaridade presente na região da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, e apontar em quais escalas tais atores estariam envolvidos. Buscou-se discutir às diferentes projeções de poder que imanam dessas atuações e os processos de integração social e política presentes nessas instituições.

O resultado pode ser conferido na figura 09 a seguir:

FIGURA 09. Organização dos atores territoriais da Bacia da Lagoa Mirim segundo as escalas de poder.



6. PROCESSOS DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO NA BACIA DA LAGOA MIRIM

Antes de adentrarmos na discussão que permeia os processos de transfronteirização, é importante destacarmos as diferentes nuances do conceito e as transformações que ele adquire a partir da eficácia das políticas territoriais fronteiriças dos Estados em questão. Na ciência geográfica, o conceito de transfronteirização está atrelado desde regiões com alto índice de investimentos em políticas integracionistas (caso de muitas fronteiras na União Europeia), até regiões onde ocorrem pouca troca de vínculos entre territórios, salvo a integração intermediada pelos nacionais fronteiriços residentes na região, o que normalmente confere o título de “Transfronteirização embrionária” a esse espaço.

No caso específico da Bacia da Lagoa Mirim, definir o estágio atual da integração entre Brasil e Uruguai é bastante desafiador. Se por um lado a região não é oficialmente documentada como uma região transfronteiriça, por outro é questionável se seria correto classificá-la como “Transfronteirização embrionária”.

Analisar esses questionamentos exige um grande aprofundamento nas atividades desenvolvidas pelas agências responsáveis por gerir o corpo hídrico. Tais informações, obtidas juntamente com parte da equipe da Agência da Lagoa Mirim (ALM) através de entrevistas realizadas de forma remota, estarão contidas neste e no próximo capítulo com o objetivo de apontar em que fase a integração entre os Estados está incluída. A discussão estará concentrada não somente nos aspectos políticos dos processos transfronteirização, mas também em questões mais informais, como paradiplomacia²², densidade urbana, e fluxo de pessoas na região.

6.1 Variáveis transfronteiriças na região da bacia hidrográfica

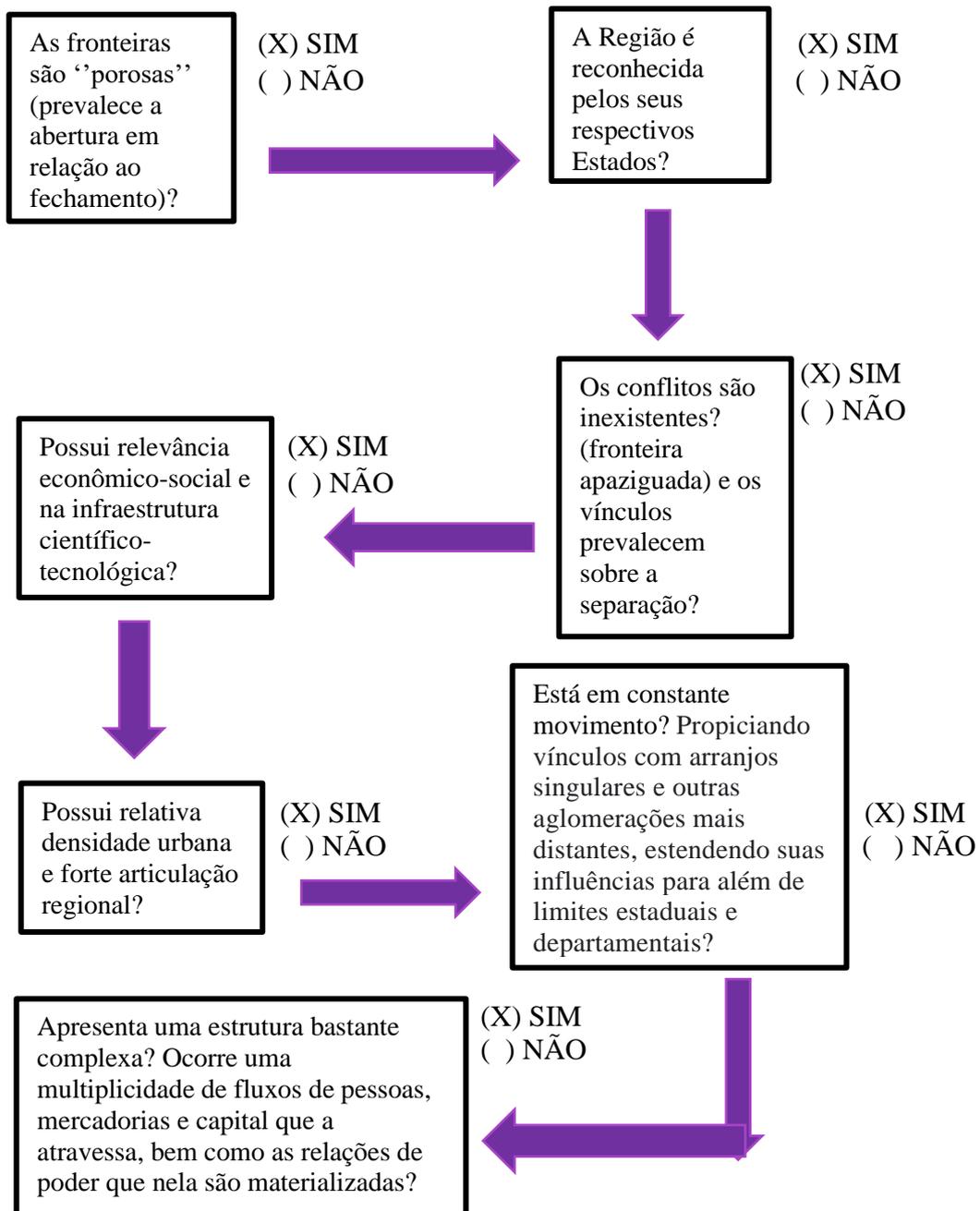
Como apontado anteriormente, o conceito de processos de transfronteirização é composto por diversas variáveis que os diferencia a partir dos territórios em que estão inseridos. Por isso é importante determinar as variáveis específicas que respondam aos interesses aqui objetivados (Figura 11).

Carneiro (2013) aponta que os processos de transfronteirização são formados por diversas estratégias de atores públicos (podendo ser estatais ou não estatais) e privados que objetivam o desenvolvimento de ações diversas de integração supranacional. Dessa forma, o

²² Relações Internacionais conduzidas por governos subnacionais ou regionais por conta própria, com o objetivo de promover seus interesses próprios.

seguinte questionário foi aplicado aos agentes da ALM para iniciarmos a discussão sobre a transfronteirização na Bacia da Lagoa Mirim.

FIGURA 10. Variáveis transfronteiriças presentes na Bacia da Lagoa Mirim



Fonte: Autor (2021) com base em Carneiro (2013).

As diretrizes propostas por Carneiro (2013) foram utilizadas para definirmos algumas características pontuais que a região precisaria conter para se iniciar o debate em relação aos processos de transfronteirização presentes na bacia hidrográfica. Percebe-se a unanimidade dos agentes entrevistados em relação a caracterização levantada, tendo a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim alcançado todas elas na visão da equipe da ALM.

Os primeiros questionamentos estão fortemente atrelados à diplomacia e as boas relações construídas e mantidas entre o Brasil e o Uruguai, logo já era esperado que toda a faixa de fronteira entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai (inclusive a Bacia da Lagoa Mirim) fosse considerada ‘porosa’. Conhecida por seus consideráveis níveis integracionistas, tanto nos moldes formais quanto informais, a faixa de fronteira se encontra no meio das relações mantidas pelos nacionais fronteiriços e pelas políticas territoriais de valorização das cidades que compõem a região, provenientes do PDFF (DOS SANTOS et al, 2018).

Surgido no início do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003), o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), substituiu o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF) implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1999) enquanto principal banco de dados da faixa de fronteira brasileira para integrá-la aos espaços mais dinâmicos a partir do seu desenvolvimento, sendo descontinuado entre os anos de 2011 e 2013. (CARVALHO, 2010).

Algumas ponderações em relação ao momento atual e que o mundo todo está atravessando, a pandemia da Covid-19, são necessárias. Se por um lado não parece causar conflitos diplomáticos e atrapalhar os progressos já realizados no âmbito integracionista entre o Brasil e o Uruguai, sem dúvidas tem sido um forte empecilho nas atividades da ALM e da Delegação Uruguaia, além das cidades gêmeas (3 no total) e dos outros municípios localizados próximos a fronteira entre os dois países. Enquanto na região norte do Brasil, 80% dos casos confirmado de Covid-19 encontrava-se concentrados nas capitais dos Estados, na região sul, esse número é reduzido para 40%. Essa queda pode ser explicada pela densidade da rede de cidades na região sul, com realização intensa de fluxos entre centros, além das interações fronteiriças mais acentuadas na região do Cone Sul (PÊGO FILHO et al, 2020).

Tratando-se do caso específico da Bacia da Lagoa Mirim, o arranjo transfronteiriço Bagé – Aceguá (BR) / Acegua (UY), pertencente ao território do corpo hídrico (embora não em sua totalidade) se destacou em relação ao número de infecções pela Covid-19 na faixa de fronteira do Rio Grande do Sul (PÊGO FILHO et al, 2020). Mesmo não estando localizados junto as sedes da ALM e da Delegação Uruguaia, não seria difícil imaginar as repercussões

advindas dessas estatísticas negativas, tratando-se de um importante arranjo regional na faixa de fronteira sul.

O resultado desses acontecimentos, culminou nos sucessivos fechamentos de fronteira entre o Brasil e o Uruguai, iniciados em 22 de março de 2020, interrompendo as atividades conjuntas da ALM e da Delegação Uruguaia assim como, os sistema de saúde e educação e outras atividades advindas da agenda integracionista na faixa de fronteira como a proibição de eventos públicos e a suspensão do transporte público intraurbano e intramunicipal, além do fechamento de estabelecimentos de comércio e de prestação de serviços considerados não essenciais (NASCIMENTO; TOBINI; RIPPLINGER, 2021).

Percebe-se um grande prejuízo causado pela pandemia da Covid-19 aos eixos integracionistas da região onde a Bacia da Lagoa Mirim encontra-se localizada. No entanto segundo à equipe da ALM, o trabalho na agência continuou a ser feito, sendo citado como exemplo para esse mantimento das atividades, a aprovação do já citado projeto da FAO e GEF para subsidiar recursos para a gestão de águas transfronteiriças. Chama-se a atenção para o fato de que os próximos tópicos a serem analisados foram de alguma forma prejudicados em suas atuais execuções junto a ALM e a Delegação Uruguaia por causa da pandemia da Covid-19. Porém a própria agência deixa claro que as relações de integração entre os dois Estados não estão em perspectivas de serem mudadas e o trabalho já realizado para o estreitamento dessa mesma integração não será perdido.

Em relação à relevância da região nos fatores econômicos-sociais e científicos-tecnológicos, destaca-se principalmente no Rio Grande do Sul, a quantidade de municípios presentes no território da bacia hidrográfica. Tais arranjos populacionais, respondem por diferentes centralidades e redes que transitam entre si, em uma estrutura que engloba as cidades médias (Rio Grande, Bagé e Pelotas) com as cidades gêmeas (Aceguá (BR) / Aceguá (UY), Jaguarão (BR) e Rio Branco (UY) e Chuí (BR) / Chuy (UY) e os outros municípios menores. O resultado é a configuração da existência de um ambiente de trocas, de ligações, de transferências materiais e imateriais; portanto, um ambiente que envolve fluxos, circulação e escalas variadas (IBGE, 2016).

Estende-se ainda tal ambiente de trocas para as Universidades, que não só servem como sedes para organizações institucionais (ALM e UFPel), mas também são responsáveis por uma série de produção de dados técnicos que auxiliam no processo de gestão do recurso hídrico, tendo como objetivo principal, segundo o Sistema de Gestão Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) o seguinte:

indicar os requisitos e os condicionantes básicos para a elaboração de um instrumento de planejamento e de gestão fortemente pactuado e de integração da bacia que vise o gerenciamento efetivo e sustentável dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos de modo a garantir o seu uso múltiplo, racional e sustentável em benefício das gerações presentes e futuras. Dentro dos requisitos, ou seja, das tarefas, dos produtos e dos processos que compõem o Plano de Bacia, estão as definições necessárias para o enquadramento das águas, os objetivos de qualidade, os critérios de outorga e a definição dos usos quantitativos desejados para a bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim (SGA, 2016 p. 3).

No caso do Uruguai, a estrutura se diferencia um pouco em relação à brasileira, a começar pela distribuição geográfica de suas cidades. Embora a Bacia Hidrográfica esteja presente em um montante bastante considerável de todo o território uruguaio, um número bastante inferior de concentrações urbanas é observado. Outro ponto semelhante, porém, sem a mesma densidade, é a espacialização dos atores territoriais envolvidos na gestão do corpo hídrico. Na identificação das muitas escalas que viriam a ser apontadas, observou-se a ausência da escala estadual (ou semelhante) no lado uruguaio. Dessa forma, nota-se uma maior espacialização de fluxos entre os departamentos que contenham esses atores, e que estão localizados em unidades centrais no país (TORIJA, 2014).

Embora a estrutura de gestão brasileira esteja em contato direto com órgãos centrais do governo federal, como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Desenvolvimento Regional por exemplo, percebe-se ligeiramente uma concentração de atividades, redes e fluxos predominantemente dentro do território compreendido pela Bacia Hidrográfica. Em outras palavras, no lado brasileiro, é perceptível uma descentralização maior na estrutura de gestão do corpo hídrico, uma vez que todas as instituições, encontram-se compreendidas dentro do território da bacia. Organizações governamentais (ALM); Técnicas (ALM; UFPel; FURG; SEMA) e sociais (CMSG), configuram arranjos institucionais que promovem o uso político do território (bacia hidrográfica) dentro da lógica dos aglomerados urbanos presentes nesse território, com eventuais trocas de redes com instituições centrais, seja em Porto Alegre (capital do estado do Rio Grande do Sul), seja em Brasília (capital do país).

Em relação ao Uruguai, essas trocas de redes e fluxos com instituições centrais já é mais presente. Organizações técnicas que são importantes no processo de gestão do recurso hídrico, (DINAGUA; *Universidad de la Republica Uruguay*) estão mantidas na capital do país (Montevideu) que por sua vez mantém uma troca direta com a Delegação Uruguaia e o Conselho Regional da Bacia da Lagoa Mirim, ambas localizadas no departamento de *Treinta y Tres*.

Tal constatação em relação aos fluxos de redes entre a Bacia da Lagoa Mirim e seus respectivos arranjos locais e nacionais está totalmente relacionada a evidente disparidade territorial entre o Brasil e o Uruguai. Historicamente, as inúmeras disputas territoriais entre os países sul-americanos, culminaram em dimensões territoriais muito dispare entre eles, remetendo a relações bem distintas entre centro-periferia. Logo, a extensão territorial do país e as relações já citadas, acabam pesando muito nas estruturas de gestão de cada um dos Estados (NOGUEIRA, 2018).

6.2 Zona periférica e processos embrionários de transfronteirização?

Um fator importante e que também permeia as análises dos processos de transfronteirização na Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim é justamente a complexidade das relações centro-periferia. Como já foi exposto neste trabalho, embora reconhecida pelos seus respectivos Estados, a Região Transfronteiriça da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, existe apenas como consideração a uma série de aspectos previamente discutidos. Se por um lado a região é um forte arranjo institucional das relações de integração regional a partir da criação e do aprofundamento do Mercosul, por outro os níveis integracionistas alcançados não comportam a existência de uma região transfronteiriça documentada. Porém, a possibilidade de analisar a porção territorial levando em consideração aspectos observados em outras regiões se mantêm presentes.

Contudo, as diretrizes levantadas para reconhecer os processos de transfronteirização na bacia hidrográfica, não a impedem de ser classificada como “zona periférica” e “processos de transfronteirização embrionários”, tratamentos comumente dados as fronteiras da América do Sul. No entanto, cabe discutir alguns aspectos importantes dessas classificações, não para negá-las, mas para trabalharmos as muitas complexidades que envolvem esses reconhecimentos (SCHEIBE, 2018).

Apesar da região da Bacia da Lagoa Mirim ser considerada como periférica e nele ocorrer processos de transfronteirização embrionários, os entrevistados na ALM discordam dessas definições. Segundo eles, como poderíamos classificar as atividades da agência e da delegação uruguaia como embrionárias, se na realidade sul-americana existem tão poucos arranjos institucionais que apresentam os mesmos níveis integracionistas? Estão por trás dessas constatações, dois aspectos: 1. o imaginário social e acadêmico de que as fronteiras são sempre reconhecidas como regiões periféricas dentro das escalas regionais sul-americanas (SCHEIBE, 2018). 2. existem grandes disparidades entre as condições institucionais e legais da

cooperação transfronteiriça na União Europeia (considerado o modelo a ser seguido) e no subcontinente sul-americano (CARNEIRO; RÜCKERT, 2021).

Mais uma vez será ressaltado que não se pretende aqui negar a classificação geral das fronteiras como regiões periféricas, o objetivo é entendermos os graus de centralidade que emanam de algumas regiões onde os processos de transfronteirização estão um pouco mais aprofundados. O caso da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim reflete bastante essa realidade. A área do corpo hídrico, encontra-se tanto na porção terrestre da faixa de fronteira do Brasil com o Uruguai como no litoral. Essa condição sujeita a bacia hidrográfica ao tratamento periférico que segundo SCHEIBE (2018) tomou parte no Brasil a partir de:

A fronteira brasileira é, por seu turno, produto de um processo de territorialização em diferentes tempos. Foi apropriada e integrada ao que hoje é o Brasil conforme os interesses emanados desde, justamente, centros situados na fronteira marítima, como parte de um projeto de desenvolvimento fundamentado na projeção externa do país e predominantemente nas relações comerciais estabelecidas além-mar. Projeto este que continua sendo valorizado até os dias atuais. Nesse sentido, a faixa de fronteira cumpre papel periférico justamente por ser composta por sub-regiões de territorialização comparativamente mais recente e subordinadas, desde um ponto de vista da formação histórica do território nacional. (SCHEIBE, 2018 p. 11).

Desde então a faixa de fronteira brasileira apresentou legislações específicas a sua realidade, sendo objeto de políticas públicas de desenvolvimento regional, iniciando com o Programa Social da Faixa de Fronteira e em seguida com o já citado Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (BRASIL, 2005). A resignificação das fronteiras esteve presente portanto, a partir de novos tratamentos que elas passaram a receber, como objetos alvos de políticas públicas de desenvolvimento, e não apenas como localidades a serem ocupadas e defendidas do avanço estrangeiro. Dessa forma, as diferentes interações transfronteiriças, sejam elas formais ou informais, passam a ser elementos exploratórios compostos de várias escalas e que respondem pelo crescimento nacional e local.

No caso específico da faixa de fronteira entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai, SCHEIBE (2018), chama a atenção para a possibilidade da região em questão ser denominada uma “Periferia Integrada” (e crescentemente integrada), onde é possível apontar a partir de diferentes escalas de análise, alguns movimentos de organizações e processos de transfronteirização. O objetivo desses processos seria o de atender a diferentes demandas de desenvolvimento regional e local a partir do uso político do território.

Apoiando-se nas análises estritamente fundamentadas nessa pesquisa, pode-se, com base nas tipologias exploradas, classificar a Bacia Hidrográfica Transfronteiriça da Lagoa Mirim como pertencente a essa “Periferia Integrada” (e crescentemente integrada). O

fundamento de tal afirmação encontra-se na possibilidade de reconhecer o corpo hídrico como uma área central na região de fronteira. Embora ainda seja considerada uma área periférica na escala nacional, ela abriga importantes centros sub-regionais além de oferecer condições para uma eventual ressignificação dos interesses dos Estados em relação as suas políticas territoriais, que podem levar ao surgimento de centros nacionais em regiões de fronteira. O adensamento de relações de integração regional pode constituir uma via para essa possibilidade (SCHEIBE, 2018).

Essa discussão de centro e periferia, embora seja trabalhosa e passível de muita argumentação, encontra-se inserida neste trabalho em reconhecimento as muitas realidades que compõem objeto de estudo. Remetendo à análise multiescalar, pode-se discutir diferentes classificações para a região dependendo da escala de análise.

Passamos ao segundo ponto deste tópico que embora seja menos comum que a anterior, também foi prontamente problematizada pelos agentes da ALM, o fato da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim ser considerada uma região transfronteiriça embrionária. O motivo de tal afirmação não ser tão comum quanto o pronto reconhecimento das faixas de fronteiras como áreas periféricas, é a ainda escassa literatura sobre o assunto. Os processos de transfronteirização na América do Sul ainda não compõem de forma assídua as produções bibliográficas e técnicas nas universidades sul-americanas. Assim como o estreitamento da integração regional sul-americana ainda está distante de comportar níveis considerados apropriados para o surgimento de regiões transfronteiriças institucionalizadas.

O contínuo uso da expressão ‘processos de transfronteirização’ neste trabalho elucida bem esse cenário, uma vez que a utilização de ‘regiões transfronteiriças’ para se referir a arranjos institucionais binacionais na América do Sul pode não ser apropriado. Assim como a constatação anterior em relação as fronteiras serem regiões periféricas, o intuito aqui não é o de negar completamente a fase embrionária dos processos de transfronteirização no subcontinente e sim promover uma análise mais aberta em relação ao objeto de estudo.

O debate em relação aos processos de transfronteirização está amplamente relacionado à realidade observada na União Europeia, isso ocorre através das políticas regionais adotadas pelo bloco em seu território. Essas ações estão direcionadas a processos de coesão territorial e desenvolvimento regional, baseando suas referências mais importantes no Novo Regionalismo Econômico ou Nova Ortodoxia Regionalista (RÜCKERT; CARNEIRO, 2021 p. 6).

No entanto, a desigualdade regional presente também na União Europeia, deixa claro que regiões com baixos investimentos em ciência e tecnologia não conseguem acompanhar os níveis de desenvolvimento presentes em arranjos centrais. Porém, Rückert e Carneiro (2021)

chamam a atenção para um movimento de renovação teórica do conceito de região em solo europeu, repercussão advinda do Novo Regionalismo, onde se destaca o processo de “construção de regiões” e da criação de um novo paradigma Estado-sociedade, “que sugere que novas formas de ação politicamente relevante podem tomar lugar de forma crescente ‘além do Estado’ e além da territorialidade aparentemente inflexível do Estado” (SCOTT, 2008). Dessa forma, as políticas regionais da UE passam a promover a o estreitamento de laços entre seus membros, visando promover soluções para os contínuos desafios que se apresentam ao bloco, como a crise migratória e o aumento de movimentos nacionalistas.

A carência estrutural dos processos de transfronteirização na América do Sul, não nos permite fazer um comparativo direto com a União Europeia, a relação estabelecida entre os dois tem um caráter de ‘‘inspiração’’ onde os níveis integracionistas sul-americanos são reconhecidos a partir de algumas diretrizes observadas na UE. Dessa forma, os processos de transfronteirização na América do Sul, dentre várias dimensões, estão presentes em algumas infraestruturas comuns, fluxos econômicos e populacionais, relações culturais e institucionalidades interestatais, acordos bi, tri ou multilaterais em longos processos de construção que, por sua vez entrelaçam-se com escalas de múltiplos poderes e governanças transfronteiriças entre atores que tem recursos muito diferentes entre si (RÜCKERT; et al. 2014).

A lógica exposta está totalmente atrelada à realidade da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, pois a mesma responde a essas características relacionadas aos processos de transfronteirização no continente sul-americano. Porém, apesar de conter consideráveis aprofundamentos nas relações de integração regional e que segundo os próprios agentes da ALM, são pouco vistos ao longo do subcontinente, a classificação do corpo hídrico como uma região transfronteiriça embrionária, se faz mais próxima do mesmo, principalmente em relação aos níveis integracionistas e institucionais que algumas regiões ao redor do mundo apresentam e que realmente confere a elas a classificação enquanto regiões transfronteiriças.

7. INTEGRAÇÃO REGIONAL

Discutir processos de integração regional na América do Sul, implica primeiramente em reconhecer algumas características históricas que delimitaram os ordenamentos territoriais no subcontinente e que por consequência respaldam as dinâmicas nas quais essas políticas de integração estiveram sendo implementadas. Historicamente, a origem colonial é uma característica em comum entre todos os Estados sul-americanos, definindo vestígios profundos na formação territorial do continente, dentre eles, consolidar localizações voltados aos interesses metropolitanos, caracterizando as grandes centralidades presentes por todo o subcontinente (NOGUEIRA, 2018). De certa forma, a busca pelo desenvolvimento da integração regional na América do Sul passa pelo reconhecimento de que é preciso superar o ordenamento territorial formada pelo poder ibérico, fato somente ocorrido a partir de um século e meio após o reconhecimento da independência das nações sul-americanas.

É preciso reconhecer que os fenômenos de integração vão além do majoritário reconhecimento enquanto volumes de comércio, transações financeiras e gestão de recursos naturais de caráter binacional. Deve-se deixar bem claro que embora não se negue a importância do Estado nesses procedimentos, Nogueira (2018) chama a atenção para a necessidade das organizações geográficas de poder sobre o território irem além de sua atuação, ressaltando as relações existentes entre sociedades fronteiriças, característica muito marcante nas faixas de fronteira do Brasil e de toda a América do Sul.

A importância de se estreitar a integração regional no continente sul-americano, passa pelas necessidades de os países do subcontinente buscarem priorizar seus vizinhos regionais em suas agendas de políticas externas. Uma vez que, mesmo entre autores de origem sul-americana, a geopolítica do continente é constantemente discutida a partir da filiação do subcontinente aos países do hemisfério norte, para deixar na marginalidade toda a complexidade das relações regionais (MARTINS, 2018, p. 18)

Processos de integração são constituídos de muitas etapas bastante complexas, a começar pelo tipo de integração a que estamos nos referindo. Tratando-se do caso específico da Bacia da Lagoa Mirim, dois tipos estão na pauta, as chamadas integração formal e informal. Ambas devidamente reconhecidas pelos agentes da ALM, a primeira encontra-se ligada aos processos de integração regional na América do Sul, onde os dois Estados, trabalham entre si no aprofundamento de laços e de políticas territoriais, podendo gerar muitas mudanças e transformações institucionais à medida que se desenvolve (SANTOS, 2017). A segunda está

relacionada à independência dos povos em relação ao Estado na busca por uma integração mais aprofundada.

7.1 Integração formal

Inicialmente vamos pontuar que segundo Haas (2004), a integração não deve ser entendida como uma condição, mas como um processo. Fazem parte deste processo, levando em consideração a integração regional entre Estados, a interação entre diferentes grupos para além de suas fronteiras nacionais, de forma a resolver problemas comuns. Nessa condição, os Estados assumem um protagonismo de atores centrais do processo de negociação avançando através de conciliações intergovernamentais.

Aplicando essa realidade ao objeto de estudo, Brasil e Uruguai, a partir do estreitamento de suas relações diplomáticas, buscaram aprofundar seus vínculos integracionistas a partir da valorização de territórios comuns aos dois países, estando a Bacia da Lagoa Mirim incluída nessa lista.

Podemos reconhecer a implementação dessas relações integracionistas primeiramente a partir do tratado de aproveitamento da Bacia da Lagoa Mirim, e mais tardiamente através da criação da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM).

Dessa forma, ainda de acordo com Haas (2004) os fluxos e as expectativas políticas passam a seguir na direção de um novo centro decisório, um ator em escala supranacional, ou seja, a própria CLM. Esse foi um dos cenários de partida para o aprofundamento crescente da integração regional entre o Brasil e o Uruguai.

De acordo com os agentes da ALM entrevistados, é o unânime o fato de que a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim deve ser considerada como um exemplo da integração regional não só nos âmbitos do Brasil e do Uruguai, mas no Mercosul e na América do Sul como um todo, podendo destacar os seguintes motivos: 1. a bacia se institucionalizou em um espaço historicamente integrado pelas faixas de fronteira dos dois países 2. embora questões como perda de soberania, política externa e posicionamentos políticos dos chefes de Estados e de outras autoridades governistas, tenham sua influência nas respectivas comissões de gestão do recurso hídrico, tanto a ALM quanto a Delegação Uruguiaia trabalham de forma sempre amistosa, dando ênfase aos muitos progressos realizados. De certa forma, os comentários dos agentes demonstram que Brasil e Uruguai sempre estiveram alinhados politicamente no que diz

respeito ao processo de gestão da bacia hidrográfica, sem muitos desentendimentos em relação a atuação conjunta das duas instituições.

Foto 03. Reunião dos grupos técnicos da CLM



Fonte: ALM

São apontados como progressos pela equipe da ALM, a manutenção dos programas de preservação ambiental, de desenvolvimento agrícola e de monitoramento das águas da bacia (todos já implementados há pelo menos mais de uma década), além da aprovação de projetos que financiam produções técnicas que buscam melhorar a gestão binacional das águas (como o já citado projeto FAO e GEF), além da continua interatividade tanto da ALM quanto da Delegação Uruguaia com os usuários do recurso hídrico (sociedade civil) a partir de seminários temáticos, reuniões e publicações de materiais informativos.

É necessário chamar a atenção ainda para a continua participação de autoridades ligadas a órgãos centrais dos Estados, além de muitas reuniões técnicas realizadas fora dos limites da bacia hidrográfica, legitimando as repercussões do corpo hídrico em escala nacional e seus constantes fluxos com arranjos centrais. A última delas em regime presencial, a 119ª Reunião da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM)²³.

²³ Ver < https://www.youtube.com/watch?v=Q2m_8SRI0-I>.

Foto 04 – Seminário “Dia de campo em piscicultura” realizado pela ALM em Arroio Grande – RS



Fonte: ALM (2011)

Realizada em julho de 2019, onde a ALM esteve em Montevideu para um conjunto de reuniões. O objetivo das instituições foi o de tratar de temas relacionados à promoção do desenvolvimento regional no território de abrangência da Bacia da Lagoa Mirim e a integração entre os dois países (Foto 05). A pauta principal foi as diretrizes da implementação da hidrovia Uruguai – Brasil.

Para exemplificar a presença de órgãos centrais dos governos de cada um dos Estados, nessa reunião específica, contou-se com a presença de: a delegação uruguaia na CLM foi representada pela Conselheira da Chancelaria Uruguaia, Gabriela Chifflet; do Secretário de Chancelaria Santiago Ferrari, Diretor de Assuntos de Fronteira; e do Engenheiro Gustavo Guarino, Presidente da CLM – Delegação Uruguaia. A ALM, como órgão permanente da CLM, responsável pela Secretaria Executiva da Seção Brasileira, integrou a CLM através do seu diretor, Gilberto Loguercio Collares, e conjuntamente com os representantes do Ministério das Relações Exteriores, Conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira, chefe da Divisão da América do Sul; do Secretário Jaçanã Porto Ribeiro, da Embaixada do Brasil em Montevideu; e do Secretário Marcelo Cid Laraburu, Secretário da Divisão da América do Sul. (ALM, 2019).

Foto 05. ALM discute integração transfronteiriça e hidrovias Uruguai – Brasil em Montevideu



Fonte: ALM (2019).

Estiveram presentes nessas reuniões as discussões de dados técnicos produzidos para dar suporte à implementação de políticas territoriais de integração entre os países. Segundo a própria ALM, no caso específico da hidrovias Uruguai-Brasil, foram inspecionados, o desenvolvimento de plano cartográfico e de regramento para navegação. Ambos seguem avançando na harmonização de normas e na construção de instrumentos, regras e mapas cartográficos para efetivação da navegação na Lagoa Mirim. Soma-se ainda, a supervisão de obras consideradas fundamentais, como a dragagem do Canal Sangradouro e do acesso ao porto de Santa Vitória do Palmar, na Lagoa Mirim, além da manutenção da gestão transfronteiriça do recurso hídrico, segundo a ALM:

Ainda em Montevideu, ao longo da 119ª Reunião da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), os temas de harmonização do monitoramento da qualidade/quantidade de água da Bacia hidrográfica; a gestão integrada – incluindo a governança e a participação da sociedade civil e a cooperação educacional binacional – foram formalizadas como novos pontos de pauta na agenda de cooperação da CLM. Como encaminhamentos, houve a criação de dois grupos de trabalhos, permanentes: a. Monitoramento da Qualidade e Quantidade de Água e b. Governança Integrada. Temas de integração e que trazem oportunidades e preocupação para os atores locais serão tratados nessas comissões. (ALM, 2019) Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/alm/?p=2126>.

Discute-se ainda, a possibilidade do contínuo estreitamento de laços entre os dois países, como o desenvolvimento de um plano com base no território da Bacia Hidrográfica-

Transfronteiriça, denominado Rota do Peixe, dando suporte à cadeia produtiva do peixe e ao turismo associado, na abrangência da Bacia da Lagoa Mirim.

De acordo com a ata da 119ª reunião da CLM após todas essas discussões e avaliações, outros projetos que não envolvem diretamente a Lagoa Mirim, mas que estão inseridos nas relações integracionistas entre Brasil e Uruguai também são amplamente discutidos nas reuniões das agências, como a construção da segunda ponte do Rio Jaguarão, considerada fundamental na integração entre os dois países.

Como pode ser observado, a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, concentra uma intensa troca de experiências integracionistas e responde por uma relativa importância nas relações entre Brasil e Uruguai e que juntamente com outros arranjos institucionais espalhados pela América do Sul, demonstram a importância de se promover a integração regional no subcontinente como aspectos de fortalecimento político e de desenvolvimento regional. No entanto, existem outras formas de integração na região da bacia hidrográfica, datadas de antes do estreitamento de laços brasileiros e uruguaios, e que de certa forma estiveram independentes da atuação do Estado para o seu desenvolvimento.

7.2 Integração informal

A chamada integração informal nasce a partir de uma combinação de fatores muito comuns na realidade espacial da América do Sul, onde sociedades localizadas fora dos pontos de centralidade e carentes de políticas territoriais advindas do Estado, buscam alternativas para suprir suas necessidades independentes da atuação governamental, ainda que seja necessário atravessar uma fronteira. Observa-se que essa ‘carência’ diz respeito aos poucos fluxos e redes de trocas com os centros de poder, porém ainda assim a população consegue se dividir em lideranças locais, além de organizar comitês e comissões responsáveis por discutir problemas comuns e que precisam ser solucionados.

A integração informal é uma das principais legitimadoras das escalas locais, justamente pela capacidade dos atores territoriais contidos nela de delimitarem suas demandas e suas territorialidades, capacidades mais desafiadoras em escalas maiores. No entanto, apesar de nascer de forma independente do Estado, a integração informal também é passível de desenvolvimento a partir de políticas territoriais e assim se relacionar com a integração formal, sem abandonar suas diretrizes de representação dos interesses dos nacionais fronteiriços. O caso específico da Bacia da Lagoa Mirim, elucida bem esse cenário, sendo historicamente bem integrada na concepção informal do processo, considerada por Campos (2017) como uma das

mais dinâmicas da América do Sul pela considerável quantidade de cidades gêmeas e a profunda troca de interação seja econômica, sociocultural, ou mesmo, política.

No que diz respeito aos usuários do recurso hídrico, as diretrizes internacionais de gestão de bacias transfronteiriças fazem questão de apontar a importância de se constituir espaços de representação da sociedade civil no processo de tomadas de decisões. Espaços estes são constituídos pelo Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo no caso do Brasil e do Conselho Regional da Bacia da Lagoa Mirim no caso do Uruguai. A partir da conquista desses espaços, pode-se argumentar que as lógicas das representações da sociedade civil já não respondem por um processo de integração informal, já que ambas se encontram institucionalizadas em seu respectivo território. Porém devemos chamar a atenção para a data de criação de ambos os comitês, o brasileiro sendo datado do ano de 2006 e o uruguaio de 2011, décadas após a criação da CLM (1963) e anos depois da criação da ALM (1994). Logo é de se esperar que as demandas da sociedade fossem plenamente reivindicadas por ela própria, uma vez que a bacia hidrográfica sempre cumpriu um papel de destaque no desenvolvimento da região.

Portanto, reafirmando Nogueira (2018) a relação construída entre nacionais fronteiriços e que não dependem ativamente do Estado para suprir suas necessidades deve ser ressaltada e incorporada no planejamento de novas políticas territoriais. É bem verdade que tanto em Tavares (2017) quanto em Torija (2014), encontramos críticas aos respectivos comitês enquanto representações da sociedade civil no âmbito da bacia hidrográfica, assim como avanços considerados importantes na mesma medida. Fato é que a integração informal pode se configurar como um eficiente laboratório de experiências binacionais na escala regional sul-americana, devendo ser melhor acompanhadas pelos seus respectivos Estados no âmbito do surgimento de novas reorganizações territoriais no subcontinente. A região da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim se consolida, portanto, como um exemplo da integração regional no subcontinente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante as pesquisas que deram origem a essa dissertação, as ponderações mais importantes foram os processos de transfronteirização observados na região da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, bem como sua gestão binacional e sua estrutura multiescalar. Alguns aspectos interessantes foram sendo analisados a partir da temática integracionista sendo que o primeiro deles foi à importância que o Uruguai mantém como um dos maiores parceiros do Brasil na América do Sul. Poderíamos destacar outros temas que, sem dúvida, são importantes nas relações dos dois países, como transações comerciais, as interações nas cidades gêmeas e o Mercosul.

Porém, vamos chamar a atenção para o significado histórico de iniciativas no sentido de conjugar os esforços de dois países limítrofes para promover o desenvolvimento harmônico de uma bacia hidrográfica transfronteiriça, revelando uma visão prospectiva bem avançada para aquela época. Podemos constatar essa visão “à frente de seu tempo” compartilhada pelo Brasil com o Uruguai, pelos períodos em que a CLM começou a ser institucionalizada (1963), onde a questão regional ainda era um grande problema para o país. Programas como a própria Sudesul, estavam em vias de implementação para descentralizar a majoritária concentração de investimentos e produções no sudeste brasileiro. Dessa forma, de forma consciente ou não, o Brasil já se preocupava com questões referentes a arranjos binacionais com potenciais de desenvolvimento regional.

É bem verdade que essa visão prospectiva não se estendeu de forma igualitária em todo o território nacional, porém é inegável a sua contribuição para o surgimento de arranjos institucionais que respondem pelos níveis integracionistas brasileiros na atualidade, permitindo que pudéssemos trazer perspectivas pouco utilizadas para o desenvolvimento deste trabalho, como a possibilidade de analisar a Bacia da Lagoa Mirim a partir de processos de transfronteirização, além de constatarmos que mesmo durante momentos bem pessimistas, a integração regional se faz persistente e se renova.

É importante ainda chamar atenção para os diferentes níveis de aprofundamento que são observados em diferentes realidades de integração no mundo inteiro. Para exemplificarmos essa constatação, apontamos três exemplos de arranjos regionais para além do objeto de estudo, os dois primeiros (Lago Constance e Região do Reno Superior) são considerados regiões transfronteiriças de forma oficial, enquanto a terceira (Lago Titicaca) tem características mais próximas da Bacia da Lagoa Mirim.

O momento atravessado pela América do Sul, deixa bastante claro o quão instável politicamente o subcontinente se encontra, prejudicando muito o pensamento supranacional e enfraquecendo a projeção dos Estados sul-americanos em escala global. O resultado, pode ser visto na aproximação do Brasil e dos outros países com organizações e Estados centrais, além do enfraquecimento de instituições voltadas à promoção do desenvolvimento da integração sul-americana. Se existe perspectiva de melhora, vai ser preciso criar uma consciência de que o fortalecimento da integração na América do Sul passa pela priorização das políticas externas dos Estados aos seus vizinhos regionais, já diretamente ligados pelo passado colonialista regulamentador de centralidades que por si só já atrapalham o desenvolvimento de políticas territoriais (COSTA, 2018).

Ao longo desta dissertação, buscou-se entender como se deram os processos de institucionalização de um objeto importante na cooperação binacional entre o Brasil e o Uruguai. Tal institucionalização foi o começo de um importante e complexo processo de aproximação entre os dois países, combinando a já existente integração entre os nacionais fronteiriços presentes na região, com políticas territoriais de valorização da faixa de fronteira, além da constante troca de fluxos com diretrizes e instituições internacionais de gestão de recursos naturais transfronteiriços. O resultado, foi um arranjo institucional que cumpre um papel relevante na realidade integracionista da América do Sul (pioneiro no âmbito do Mercosul) e que embora estando distante dos grandes centros de seus respectivos países (especialmente no caso do Brasil), estende suas influências e repercussões em nível nacional (FERNANDES, et al. 2021).

A análise multiescalar proposta para precisar às classes de atores envolvidos na gestão da bacia hidrográfica, identificou quatro escalas integradoras. Tais escalas, demonstraram a complexa estrutura envolvida para gerir o corpo hídrico e para instaurar políticas de desenvolvimento regional. Além de apontar os reais atores por trás da produção das territorialidades, uma vez que um número maior de instituições e de grupos sociais participam de algum modo e possuem sua relevância junto a bacia hidrográfica. Porém essas representações não produzem realmente o território ou não participam ativamente de sua produção, por isso acabaram não sendo considerados na diretriz de “atores territoriais” proposta aqui.

Foram pensadas ainda, algumas características comuns à Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, para podermos analisa-la sob a óptica de uma região transfronteiriça para além do significado formal da palavra “transfronteiriça”. Para tal, resolvemos adotar a expressão “processos de transfronteirização” para nos referirmos às possibilidades que a mesma

apresenta enquanto uma ‘região transfronteiriça embrionária’. Expressão ainda discutida a partir da intensa problematização atribuída a ela pelos entrevistados.

O resultado mostra que a bacia hidrográfica apresenta características de uma região transfronteiriça e ainda dispõe de potencial para ser reconhecida de forma oficial como tal. Porém, estando totalmente dependente do amplo desenvolvimento da integração regional na América do Sul para se atingir tal objetivo, dificilmente isso irá acontecer em um curto espaço de tempo, se é que acontecerá. Só não podemos esquecer que o nível de integração alcançado pelo Brasil e pelo Uruguai quanto a gestão da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, já são considerados avançados para a realidade sul-americana (FERNANDES, et al. 2021) e que o contínuo desenvolvimento dessa integração pode servir como um ponto de reflexão para os Estados em relação a importância de se estreitar laços com os seus vizinhos regionais.

REFERÊNCIAS

AGOSTINI, C; SILVEIRA, R. Planejamento territorial e escalas espaciais: Uma análise da percepção dos atores sociais em regiões selecionadas do Rio Grande do Sul. **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro – vol. 7, nº 2, maio a agosto de 2020, p.149 – 170. Disponível em: <http://revistappr.com.br/artigos/publicados/Planejamento-territorial-e-escalas-espaciais-Uma-analise-da-percepcao-dos-atores-sociais-em-regioes-selecionadas-do-Rio-Grande-do-Sul.pdf>. Acesso em 26 abr 2021.

BISETTO, C. **As relações entre Brasil e Uruguai no alvorecer do século XXI**. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual Paulista (UNESP). Rio Claro, SP. 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/154250>. Acesso em 18 mai. 2020

CAMPOS, H. O papel estratégico de cidades gêmeas no controle de mercadorias em regiões de fronteira no contexto do MERCOSUL: Uruguiana (BRA) e Paso de los Libres (ARG). **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, ISSN-e 1982-6745, Vol. 22, Nº. 1, 2017, págs. 56-73. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8667>. Acesso em 20 jun. 2021.

CARGNIN, A. Escalas de poder e gestão e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 57-80, jan./jun. 2014. Disponível em:

<https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-escalas-de-poder-e-gestao-e-a-implementacao-de-politicas-de-desenvolvimento-regional-no-estado-do-rio-grande-do-sul.pdf>. Acesso em 14 mai. 2021.

CARGIN, A et al. The Mercosur Waterway as a Cooperation Strategy Between Brazil and Uruguay. Cross-border cooperation (CB) strategies for sustainable development, **IGI Global**. p. 239. 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/The-Mercosur-Waterway-as-a-Cooperation-Strategy-Between-Brazil-and-Uruguay%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/The-Mercosur-Waterway-as-a-Cooperation-Strategy-Between-Brazil-and-Uruguay%20(1).pdf). Acesso em 17 out. 2020.

CARNEIRO FILHO, C. Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil – Argentina – Paraguai. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em geografia, Porto Alegre. 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/88615> Acesso em 17 mar 2021.

CARNEIRO FILHO, C. **Fronteiras irmãs**. Transfronteirizações na Bacia do Rio da Prata. Porto Alegre: Ideograf / UFRGS / POSGEA, 2016.

CARNEIRO FILHO, C.; RÜCKERT A. Transfronteirização e gestão do território no arco sul da fronteira do Brasil. **Revista Geonorte**, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.1298-1314, 2013.

Disponível em: <https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/1236> Acesso em 04 abr. 2021.

CARVALHO, T. R. O programa de desenvolvimento da faixa de fronteira e o Mato Grosso do Sul: discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira. 2010. 289.f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, MS, 2010. Disponível em:

<http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/780> Acesso em 29 ago. 2021

CAYE, L.; RÜCKERT, A. Processos de transfronteirização na tríplice fronteira Argentina / Brasil / Uruguai – ARBRUY: atores territoriais e suas ações nas cidades de Monte Caseros (ARG), Barra do Quaraí (BR) e Bella Unión (UY). **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 36, p. 30-56, 2020. Disponível em:

<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/4411>

Acesso em 12 jun. 2021.

CUNHA, C. et al. Integração Regional Transfronteiriça: A interconexão elétrica entre Brasil e Uruguai. II SLAEDR. **Simpósio Latino-americano de estudos de desenvolvimento regional**. Novembro, 2020. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Integra%C3%A7%C3%A3o+Regional+Transfronteiri%C3%A7a%3A+A+interconex%C3%A3o+el%C3%A9trica+entre+Brasil+e+Uruguai.&btnG= Acesso em 05 Nov. 2021.

FERNANDES, F. et al. A água como elemento de integração transfronteiriça: o caso da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo. **Estudos Avançados**, v. 35 n. 2, p. 59-77, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/190253>. Acesso em 14 ago. 2021

GODINHO, R. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização**. Brasília: FUNAG, 323 p. 2018. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/A-OCDE-EM-ROTA-DE-ADAPTACAO-AO-CENARIO.pdf> Acesso em 12 abr. 2021

GOTTMANN, J. **The evolution of the concept of territory**. Information (International Social Science Council), v. 14, n. 3, p. 29-47, 1975.

GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 3, p. 523-545, 2012. Disponível em: <http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/86>. Acesso em 09 ago. 2020

GUEDES, G. Avanço da Covid-19 no Brasil é ameaça para Uruguai e Argentina retomarem a normalidade. **Correio do Povo**. Porto Alegre. 22 jun. 2020. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/especial/avan%C3%A7o-da-covid-19-no-brasil-%C3%A9-amea%C3%A7a-para-uruguai-e-argentina-retomarem-a-normalidade-1.439340> Acesso em 12 mar. 2021.

GUIBERT, M.; LIGRONE, P. Transfronteirização. In: BIAGINI, Hugo y ROIG, Andrés A. **Diccionario del pensamiento alternativo**. Buenos Aires, 2006

GUIMARÃES, F. Uma nova estratégia pendular? A política externa brasileira entre OCDE e BRICS. VASCONCELOS, A. (org.). **Brasil nas ondas do mundo**. Universidade Federal de Campina Grande: Campina Grande, 2017. Disponível em: https://digitalis.uc.pt/pt-pt/livro/uma_nova_estrat%C3%A7%C3%A2o_pendular_pol%C3%A9tica_externa_brasileira_entre_ocde_e_brics. Acesso em 14 abr. 2021

HAAS, E. **The uniting of Europe**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HEINSFELD, A. Ao sul do Rio Grande do Sul: A retificação dos limites territoriais com o Uruguai, 1909. In: **Cadernos do CHDD**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de História e Documentação Diplomática, 2007. Disponível em:

http://funag.gov.br/loja/download/393-Cadernos_do_CHDD_N_Especial.pdf. Acesso em 17 abr. 2021.

HEROD, A. Scale: the local and the global. In: HOLLOWAY, S. L.; RICE, S. P.; VALENTINE, G. (eds.). **Key concepts in geography**. London: Sage, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Coordenação de geografia, 2ª edição, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf> Acesso em 12 fev. 2021.

KOLOSSOV, V; WIĘCKOWSKI, M. Border changes in Central and Eastern Europe: an introduction. **Geographia Polonica**.2018, Volume 91, Issue 1, p. 5- 16. Disponível em:<<https://doi.org/10.7163/GPol.0106>>. Acesso em 4 abr 2021.

KOTZIAN, H. B.; MARQUES, D. Lagoa Mirim e a convenção Ramsar: um modelo para ação transfronteiriça na conservação de recursos hídricos. **Revista de gestão de água da América Latina**, v. 1, n. 2, p. 101-111, 2004. Disponível em: <https://www.abrhidro.org.br/SGCv3/publicacao.php?PUB=2&ID=64&SUMARIO=800>. Acesso em 10 jul. 2020

LAINE, J. The musticalar production of borders. **Geopolitics** 2016, v. 21, n. 3, p. 465-482. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2016.1195132> Acesso em 30 mar. 2021.

LANNA, A.; CONSULTORIA, AlfaSigma. Introdução à gestão das águas no Brasil. **Notas de aulas**. Porto Alegre, 2001.

LEMOS, B. **A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai**: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/76852> Acesso em 23 mar. 2021.

LEMOS, B.; RÜCKERT, A. A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 138-158, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-a-nova-agenda-para-cooperacao-e-desenvolvimento-fronteirico-entre-brasil-e-uruguai.pdf>. Acesso em 14 mai. 2020.

LIGRONE, P. Transfronteirización. In: Diccionario del pensamiento alternativo. Biagini, H.; Roig, A. Buenos Aires: Biblos, 2006, 589p.

LOPES, R. Decisão do Uruguai de restringir circulação na fronteira é sinal do medo que o Brasil desperta nos vizinhos pelo descontrolo da Covid-19. **Gaúchazh**. Porto Alegre.

LOVELACE, G. W.; RAMBO, T. A. Behavioral and Social Dimensions In. EASTER, K. William DIXON John A. HUFSCHMIDT Maynard M., (Editors). **Watershed Resources Management – Studies from Asia and the Pacific**. Singapore and Honolulu: Institute of Southeast Asian Studies and East-West Center; 1991, p. 81-90. Disponível em: <https://bookshop.iseas.edu.sg/publication/658#contents>. Acesso em 20 out. 2020.

MACHADO, J. **Análise da governança das águas da bacia hidrográfica da Lagoa Mirim, extremo sul do Brasil**. FURG, Rio Grande – RS, 2012. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/4047>. Acesso em 15 ago. 2020.

MARTINS, M. Construtores da geopolítica sul-americana. **Coleção comunicação e políticas públicas**. v. 26. Editora da UFRR, Boa Vista, 2018. Disponível em: <https://works.bepress.com/eloi/470/>. Acesso em 19 ago. 2021.

MESSIAS, T.; FILHO, A. G. A atuação da Sudesul nas políticas de planejamento econômico para o Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S.l.], v. 11, n. 1, fev. 2015. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/1619/438>. Acesso em: 24 jan. 2021

MILLER, F.; HIRSCH, P. A sociedade civil e a internacionalização da gestão de bacias hidrográficas. In: BROSE, M. (org.). **TVA e instituições de desenvolvimento regional: contribuições para a história das ideias**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. p. 143-160, 2015.

NADDI, B. O alargamento da OCDE como estratégia de adaptação ao novo cenário internacional e o caso brasileiro. São Paulo: **Observatório de Regionalismo**, 2020. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2020/02/04/o-alargamento-da-ocde-como-estrategia-de-adaptacao-ao-novo-cenario-internacional-e-o-caso-brasileiro/>. Acesso em 05 abr. 2021.

NASCIMENTO, E., TOMBINI, L., RIPPLINGER, F. (2021). Espacialização da Covid-19 no Sul do Brasil: a interiorização da doença e o caso da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL. **Finisterra**, 55(115), 27–35. Disponível em: <https://doi.org/10.18055/Finis20367> Acesso em 15 mai. 2021

NEWMAN, D. On Borders and Power: A Theoretical Framework. **Journal of Borderlands Studies**, v.18:1, p.13-25, 2003. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08865655.2003.9695598?journalCode=rjbs20>. Acesso em 17 ago 2021.

NOGUEIRA, R. Sociedades Fronteiriças as Margens da Integração Sul-Americana. In: RÜCKERT, A.; SILVA, A.; SILVA, G. (Orgs). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 40-50. Disponível em: <https://editora1.com.br/epub/9788563800367/files/9788563800367-02.pdf>. Acesso em 25 mai 2021.

OLIVEIRA, A. Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. Santiago do Chile, **CEPAL**, 2014.

OYAGUE, E. (1996). El proyecto binacional de utilización y conservación de los recursos del Lago Titicaca en evolución. **Derecho & Sociedad**, (11), 120-123. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/14350>.

PÊGO FILHO, B. et al. **Pandemia e fronteiras brasileiras: análise da evolução da Covid-19 e proposições**. nº 16, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, IPEA, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10039> Acesso em 10 fev. 2021.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, W. **Geografia Política da Água**. 1ª edição. São Paulo: Annablume. 2008.

RODRIGUES, B. A Geoeconomia Híbrida da China na América do Sul: o uso de instrumentos econômicos duais para fins geopolíticos. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. e1085, 2021. DOI: 10.21530/ci.v16n1.2021.1085. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1085>. Acesso em: 9 nov. 2021

ROSIÈRE, S. **Géographiepolitique & Géopolitique. Une grammaire de l'espacepolitique**. Paris: Ellipses, 2007.

RÜCKERT, A.; RAMBO, A. Metodologia das escalas geográficas de poder e gestão aplicada à análise de desenvolvimento em quatro territórios rurais no Brasil. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 8, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/6370>. Acesso em 20 ago. 2020.

RÜCKERT, A. A região transfronteiriça do Reno superior – Strasbourg & Ortenau. Relatos e observações de campo entre a França e a Alemanha. **Confins, Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 16, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.7915> Acesso em 10 Ago 2021

RUCKERT, A. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e no Mercosul. **Revista de Geopolítica**, v. 1, n. 1, p. 17-32, 2016. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/1>. Acesso em 14 jul 2020.

RUCKERT, A. **Políticas territoriais em cenários em transformação: processos de transfronteirização e regiões transfronteiriças na União Europeia e na América do Sul**. CNPq. Edital Produtividade, 2019.

RUCKERT, A. **Processos de transfronteirizações e regiões Transfronteiriças na União Europeia e na América do Sul**. FAPERGS, Edital Pesquisador Gaúcho, 2019.

RÜCKERT, A.; CARNEIRO, C. Políticas territoriais na União Europeia e no Brasil / América do Sul. **Revista Geopolítica Transfronteiriça**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 1-27, fev. 2021. ISSN 2527-2349. Disponível em: <http://periodicos.uea.edu.br/index.php/revistageotransfronteiriça/article/view/2045>. Acesso em: 07 abr. 2021

RÜCKERT, A. et al. Transfronteirizações na América do Sul: uma agenda de pesquisa sobre dinâmicas territoriais nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. Macapá, v.7 n. 1, p. 99-115, jan.-jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/1224>. Acesso em 20 jul. 2021.

SANTOS, L. **Integração Regional e Regionalismo**. Observatório de Regionalismo, abr. 2017. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/glossary/integracao-regional-e-regionalismo/> Acesso em 09 Jul 2021.

SANTOS, M. et al. A faixa de fronteira do estado do Rio Grande do Sul -Brasil e sua importância no Mercosul: uma revisão narrativa da literatura. **Revista GEDECON-Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 6, n. 1, p. 38-51, 2018.

SAQUET, M.; BOZZANO, H. **Concepções e práxis de Território na América Latina: Aportes para o debate** (I). , [S.l.], n. 16, p. 257-284, jun. 2020. ISSN 2317-8825. Disponível em: <http://revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/271>. Acesso em: 13 set. 2021

SCHEIBE, E. Toda fronteira é periférica? Ensaio sobre a aplicação do modelo centro-periferia para estudos fronteiriços. **Passagens de Paris**, n. 16, p. 3-17, 2018. Disponível em: <http://www.apebfr.org/passagesdeparis/PP16.pdf> Acesso em 20 Mai 2021.

SCOTT, J. (ed.). **De-coding new regionalism**. Shifting socio-political contextes in Central Europe and Latin America. Farnham (UK); Burlington (USA):Ashgate, 2008.

SILVA, M. A influência da Tennessee Valley Authority (TVA) no planejamento urbano e regional no Brasil: O caso da Comissão do Vale do Rio São Francisco (CVSF). Coimbra: **Pluris**. 2018. Disponível em: <https://www.dec.uc.pt/pluris2018/Paper887.pdf> Acesso em 28 jan. 2021.

SILVA, M. Hidrovia do Mercosul: uma alternativa logística ao desenvolvimento da Metade Sul. **Diário Popular**. Pelotas. 22 mai. 2019. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/opiniaohidrovia-do-mercosul-uma-alternativa-logistica-ao-desenvolvimento-da-metade-sul-141387/>. Acesso em: 22 abr. 2021.

SIMÕES, A. Brasil e Uruguai sob o signo da solidariedade e do pragmatismo. In: PINTOFILHO, H. da S. S. (Ed.) **Brasil-Uruguai: os próximos 20 anos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SOUZA, A. O Expansionismo dos Governos Lula e BNDES. **Meridiano 47**, Brasília, n.120, p. 47-53, 2010.

SOUZA, M. et al. Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronteiriças. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2014; 57(2):152-1752.

SOUZA, M. O Território: Sobre Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. **Geografia: Conceitos e Temas**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

TAVARES, M. **Gestão de Recursos Hídricos: desafios e avanços de um comitê de bacias**. Associação Brasileira de Recursos Hídricos. SBRH. Florianópolis. 2017.

THORSTENSEN, V.; MOTA, C. R. O Brasil frente ao “modelo de sustentabilidade” da OCDE. **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 201-236, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/303>. Acesso em 06 Nov 2021.

TORIJA, M. Gobernabilidad y gestión de cuencas transfronterizas en Uruguay. In: **Congreso Internacional de Códigos y Desafíos para Enfrentar la Crisis del Agua** (La Plata, 2014). 2014. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43507/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 10 Jul 2020.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? Planejamento e Território ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR** Ano XV, No 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, No 1, p. 13-32 Jan-Jul 2002. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/281/91#page=12> Acesso em 29 abr 2021.

VIANNA, M. **Extremo Sul do Brasil: um lugar esquecido**. Pelotas: Editora Textos, 2012.

VILLA, R. Os atores não-estatais frente às arenas de decisão societal planetária. **Revista de Sociologia e Política**, n. 12, p. 21-33, 1999

WEBGRAFIA

AFP. Fundo Mundial para o Meio Ambiente aprova projeto no Brasil. **Folha de Pernambuco**. Recife. 04 jun. 2020. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/fundo-mundial-para-o-meio-ambiente-aprova-projeto-no-brasil/142872/>. Acesso em 19 abr. 2021.

ALM. **Universidade Federal de Pelotas**, RS. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/alm/?page_id=2031. Acesso em: 20 fev. 2020.

ALM. **ALM discute em Montevidéu, integração transfronteiriça, e Hidrovia Uruguai-Brasil**. Pelotas. 05 ago. 2019. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/alm/?p=2126>. Acesso em 15 nov. 2020.

ALM – **Monitoramento da Bacia da Lagoa Mirim é discutido em reunião de grupo técnico da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim**. Pelotas. 14 out. 2019. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/alm/?p=2276>. Acesso em 16 nov. 2020

BRASIL, 1969. Ministério das Relações Exteriores. **Ata da Trigésima sétima conferência da comissão mista de limites e caracterização da fronteira Brasil – Uruguai**. Publicado em <http://scdl.itamaraty.gov.br/pt-br/uruguai.xml> Disponível em: https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Scdl/ptbr/file/Ata%2037%20Conf_URU.pdf Acesso em 09 Set 2020.

BRASIL. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Introduo-e-antecedentes.pdf>. Acesso em 12 set. 2020.

BRASIL, 2014. **Agência Nacional de Águas. Institucional (2014)**. Publicado em Ana.gov <http://www2.ana.gov.br/Paginas/default.aspx>. Acesso em 12 Fev 2020.

BRASIL, 2018. **Ministério das Relações Exteriores**. Publicado em www.portalconsular.itamaraty.gov.br Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/guias-de-paises/uruguai>. Acesso em 09 dez. 2020.

BRASIL. **Comex Vis: Visualizações do comércio exterior**. 2019. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis/frame-brasil>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FAO. Brasil e Uruguai lançam projeto de gestão da Bacia da Lagoa Mirim. **Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura**. 26 out. 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1318914/>. Acesso em 20 abr. 2021.

PERU. Comisión Multisectorial del Lago Titicaca y Afluentes. Disponível em: <https://www.minam.gob.pe/puno/> Acesso em 14 nov. 2021.

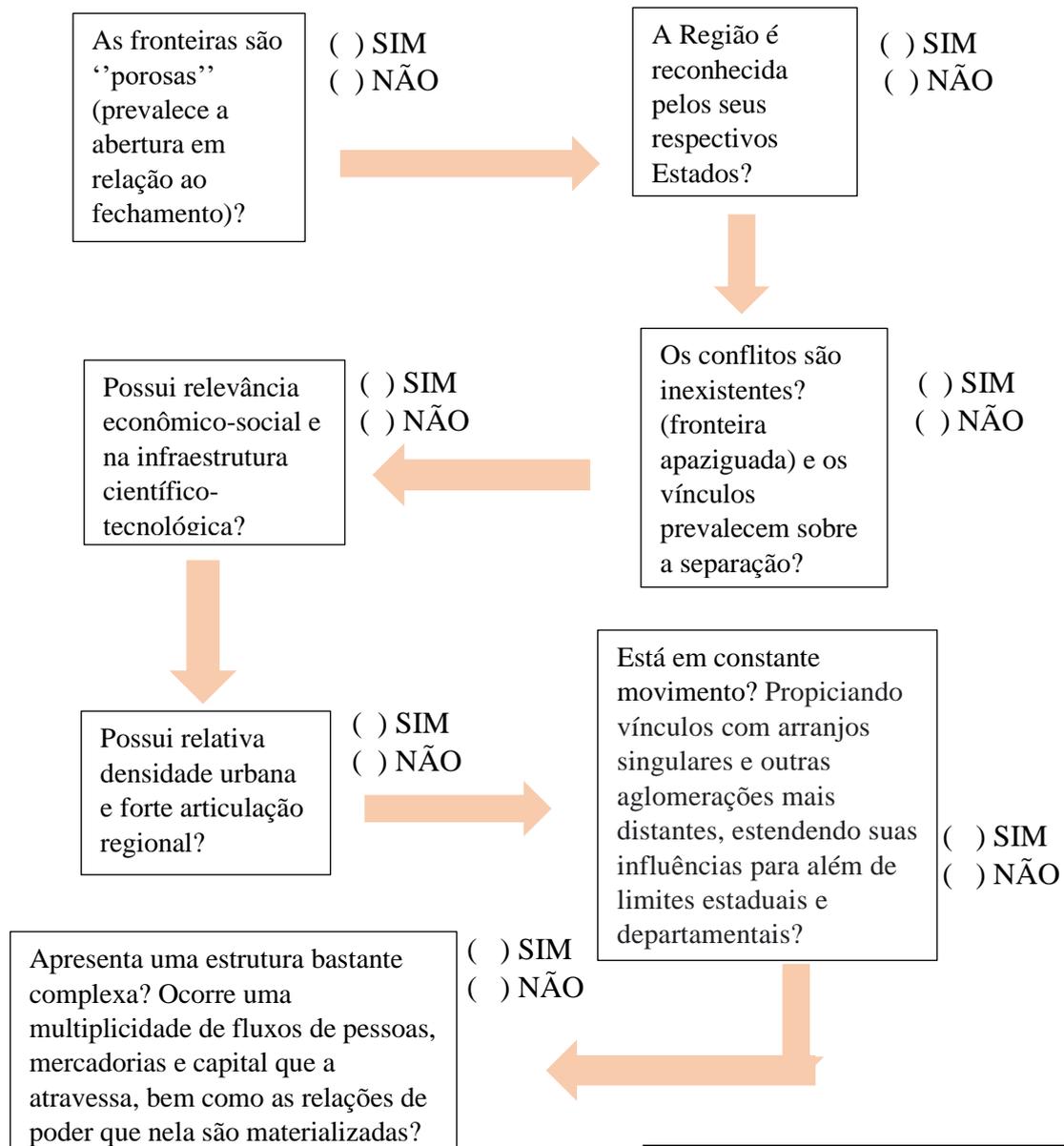
UFPEL. **ALM aprova, na FAO, projeto de 4,8 milhões de dólares. Pró-Reitoria de Gestão da Informação e Coordenação de Comunicação Social**. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas – RS. 05 jun. 2020. Disponível em: <https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2020/06/05/alm-aprova-na-fao-projeto-de-48-milhoes-de-dolares/> Acesso em 26 abr. 2021.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS AGENTES DA AGÊNCIA DA LAGOA MIRIM

1) VARIÁVEIS TRANSFRONTEIRIÇAS NA REGIÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA

A transfronteirização é formada por diversas estratégias de atores públicos (podendo ser estatais ou não estatais) e privados que objetivam o desenvolvimento de ações diversas de integração supranacional (CARNEIRO, 2013).

A BACIA HIDROGRÁFICA DA LAGOA MIRIM PODE SER CONSIDERADA UMA REGIÃO TRANSFRONTEIRIÇA?



Fonte: Autor (2021) com base em Carneiro (2013).

2) O QUE É ‘INTEGRAR’?

A integração deve ultrapassar a ideia de mercado: integrar é cooperar solidariamente para o progresso e melhoramento das condições de vida. Não significa menosprezar nacionalidades, nem intervir nos assuntos soberanos dos Estados, mas um caminho importante para garantir o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, assegurar a diversidade cultural (CUNHA, 2012).

- ❖ No seu entendimento, em que medida, tal definição de ‘integrar’ está relacionada ao papel da ALM juntamente com a delegação uruguaia no processo de gestão territorial?
- ❖ Qual seria a definição pessoal de integrar de cada um dos membros da ALM?
- ❖ No seu entendimento, de fato, (considerando os comentários provenientes das perguntas já feitas) existe integração na Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim? ALM e a Delegação Uruguaia trabalham juntas na gestão do corpo hídrico e na manutenção das relações entre Brasil e Uruguai?

3) QUAIS SÃO OS TIPOS DE INTEGRAÇÃO?



FORMAL e INFORMAL

- ❖ Considerando a ‘integração formal’ como um reconhecimento dos Estados envolvidos em relação aos processos transfronteiriços do território a partir de suas demandas, e ‘integração informal’ como o processo de integração realizados pelos nacionais fronteiriços como instrumento de existência, seria correto afirmar que o papel da ALM esteja apenas relacionado a integração formal?
- ❖ A agência reconhece a presença da chamada *Paradiplomacia* na região da bacia hidrográfica?
- ❖ A ALM encontra-se (diretamente ou indiretamente) ligada a processos informais de integração transfronteiriça?
- ❖ Considerando a visão pessoal de cada um, qual seria o peso real que a sociedade civil tem no caso específico da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim?

4) POLÍTICA EXTERNA E DIPLOMACIA

- ❖ É possível afirmar que as relações diplomáticas entre Brasil e Uruguai sejam bastante amistosas. Tal cortesia se estende para as agências reguladoras da Bacia Hidrográfica?
- ❖ Considerando as atuais políticas externas de ambos os Estados, poderíamos considerar que no âmbito da bacia hidrográfica os dois governos encontram-se alinhados politicamente?

- ❖ Qual é o real peso da política externa brasileira na atuação da ALM? Como isso poderia ser exemplificado levando em consideração o atual governo?
- ❖ Existem divergências /embargos /conflitos, nos processos de tomadas de decisões entre a ALM e a Delegação Uruguaia? Como esse tipo de situação é resolvida?

5) O CENÁRIO ATUAL

- ❖ Como a ALM enxerga o cenário integracionista atual no contexto sul-americano e nas relações Brasil-Uruguai? Considerando também a pandemia da Covid-19, pode-se considerar presente a falta de uma mentalidade integracionista na América do Sul?
- ❖ A Bacia transfronteiriça da Lagoa Mirim pode ser considerada como um dos pilares da relação integracionista entre Brasil e Uruguai? E como exemplo na América do Sul na cooperação binacional e na gestão transfronteiriça de recursos naturais?
- ❖ Existem inconstâncias na ALM por fatores como corte de verbas e queda orçamentária do governo federal? isso interfere diretamente na atuação da agência?
- ❖ Por fim, como cada um dos membros da ALM enxerga os feitos da agência? Qual seriam as grandes repercussões da atuação da agência enquanto instituição responsável pelo corpo hídrico em território brasileiro? Podemos apontar a região da bacia hidrográfica como uma região transfronteiriça consolidada e importante para o desenvolvimento do país?

ANEXO A – Notas Reversais entre Brasil e Uruguai para estabelecimento da CLM

NOTA BRASILEIRA

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

Montevid eu, em 26 de abril de 1963.

N^o 32

Senhor Ministro,

Com referência   Ata do Rio de Janeiro de 8 de dezembro de 1961, subscrita pelos Senhores Ministros das Rela es Exteriores do Brasil e do Uruguai, e aos entendimentos posteriores mantidos entre seus representantes, tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência que o Govêrno dos Estados Unidos do Brasil, animado do propósito de estimular as rela es econ micas entre os dois países, através de medidas tendentes a propiciar melhores condi es de navega o e aproveitamento da lagoa Mirim e do sistema hidrográfico correspondente, inclusive sua comunica o com o Oceano, concorda com as seguintes disposi es:

1^a) que de acôrdo com o estabelecido na Ata do Rio de Janeiro seja constituída a Comissão Mista nela prevista. Esta estudar  os problemas técnicos, econ micos e sociais relacionados com o melhoramento das condi es de navegabilidade, o aproveitamento total da Bacia da Lagoa Mirim, integrada pela baixada sul-riograndense e pela parte situada em território uruguaio.

2^a) Com o objetivo de lhe facilitar o funcionamento, fica a Comissão Mista autorizada a dirigir-se diretamente tanto às autoridades nacionais de ambos os países quanto aos organismos internacionais que se relacionem com suas atividades.

3^a) A Comissão Mista será integrada por tr s Representantes de cada Govêrno.  ste número poderá ser aumentado por proposta devidamente justificada da Comissão, desde que seja aprovada por ambos os Governos.

4ª) A Comissão Mista será instalada em Montevidéu dentro de quinze dias, no máximo, a partir da presente data. A segunda sessão será realizada em Pôrto Alegre, e as seguintes em qualquer ponto do território dos dois países, de acôrdo com as conveniências do trabalho.

5ª) Dentro do prazo de trinta dias, contados a partir da sessão de instalação, a Comissão Mista deverá preparar e submeter projeto de regulamento e o programa de ação à aprovação dos dois Governos.

6ª) As autoridades competentes de ambos os países concederão as facilidades possíveis para a livre circulação dos veículos, embarcações e equipamentos que a Comissão Mista venha a empregar nas áreas relacionadas com seus trabalhos.

7ª) As operações da Comissão Mista poderão iniciar-se em qualquer dos dois territórios, como melhor convenha a seu trabalho e à orientação por ela adotada.

8ª) Cada Representação integrante da Comissão Mista arcará com suas próprias despesas.

9ª) Se durante os trabalhos surgirem dúvidas ou divergências no seio da Comissão Mista, serão elas submetidas à apreciação dos dois Governos, que deverão resolvê-las no menor prazo possível. Não se suspenderão os trabalhos em consequência de tais dúvidas ou divergências, a não ser na parte em que forem suscitadas.

10ª) A Comissão Mista encaminhará aos Governos dos dois países os estudos realizados, para os devidos fins.

2. A presente Nota e a de Vossa Excelência, desta data e de idêntico teor, constituem Acôrdo entre os nossos Governos.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha mais alta consideração.

HERMES LIMA

A Sua Excelência o Senhor ALEJANDRO ZORRILHA DE SAN MARTÍN,
Ministro das Relações Exteriores da República Oriental do Uruguai.

NOTA URUGUAIA

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Mes de Artigas

Montevideo, 26 de abril de 1963.

Señor Ministro:

Con referencia al Acta de Rio de Janeiro de 8 de diciembre de 1961, suscrita por los señores Ministros de Relaciones Exteriores del Brasil y del Uruguay, y a los entendimientos posteriores mantenidos entre sus Representantes, tengo el honor de llevar al conocimiento de Vuestra Excelencia que el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, animado del propósito de estimular las relaciones económicas entre los dos países, a través de medidas tendientes a propiciar mejores condiciones de navegación y aprovechamiento de la Laguna Mirin y del sistema hidrográfico correspondiente, inclusive su comunicación con el Océano, concuerda con las siguientes disposiciones:

Artículo I

Que de acuerdo con lo establecido en el Acta de Rio de Janeiro queda constituida la Comisión Mixta en ella prevista. Esta estudiará los problemas técnicos, económicos y sociales relacionados con el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad y el aprovechamiento total de la Cuenca de la Laguna Mirin, integrada por la «Baixada Sul-Riograndense» y por la parte situada en territorio uruguayo.

Artículo II

Con el objetivo de facilitar el funcionamiento de la Comisión Mixta queda la misma autorizada a dirigirse directamente tanto a las Autoridades Nacionales de ambos países como a los organismos internacionales que se relacionem con sus actividades.

— 6 —

Artículo III

La Comisión Mixta será integrada por tres (3) Representantes de cada Gobierno. Este número de Representantes podrá ser aumentado a propuesta debidamente justificada de la misma Comisión desde que sea aprobado por cada Gobierno.

Artículo IV

La Comisión Mixta será instalada en Montevideo en plazo no superior a 15 días, a partir de la presente fecha. La segunda sesión será realizada en Porto Alegre, y las siguientes en cualquier punto del territorio de los dos países, según las conveniencias del trabajo.

Artículo V

Dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la sesión de instalación, la Comisión Mixta deberá preparar y someter un proyecto de Reglamento y el Programa de Acción a la aprobación de los dos Gobiernos.

Artículo VI

Las autoridades competentes de ambos países concederán las facilidades posibles para la libre circulación de vehículos, embarcaciones y equipos que la Comisión Mixta deba emplear en las áreas relacionadas con sus trabajos.

Artículo VII

Las operaciones de la Comisión Mixta podrán iniciarse en cualquiera de los dos territorios, como mejor convenga a su trabajo y a la orientación por ella adoptada.

Artículo VIII

Cada Representación integrante de la Comisión Mixta sufragará sus propios gastos.

Artículo IX

Si durante los trabajos, surgieren dudas o divergencias en el seno de la Comisión Mixta, ellos serán sometidos a la apreciación de los dos Gobiernos, que deberán resolverlas en el menor plazo posible. No se suspenderán los trabajos como consecuencia de tales dudas o divergencias, a no ser en la parte en que fueren suscitadas.

Artículo X

La Comisión Mixta llevará a los Gobiernos de ambos países los estudios realizados, para los debidos fines.

La presente nota y la de Vuestra Excelencia de esta fecha y de idéntico tenor, constituyen un Acuerdo entre nuestros Gobiernos.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta consideración.

ALEJANDRO ZORRILLA DE SAN MARTÍN

Al Excelentísimo señor Ministro de Estado de Relaciones Exteriores de los E.E.U.U. del Brasil, Professor HERMES LIMA.

ANEXO B - Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (1977).

DECRETO LEGISLATIVO Nº 109, DE 1977

Aprova o texto do Tratado de Cooperação para o Aproveitamentos dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (Tratado da Bacia da Lagoa Mirim) e do Protocolo para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos do trecho Limítrofe do Rio Jaguarão, anexo do Tratado da Bacia da Lagoa Mirim (Protocolo do Rio Jaguarão) concludidos entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º DAM-I/DCOPT/DAI/211/242 (B 46) (B 47),
de 2 de agosto de 1977, do Ministério das Relações Exteriores

Sua Excelência o Senhor
Ernesto Geisel,
Presidente da República.

Senhor Presidente,

Na presença de Vossa Excelência e do Presidente da República Oriental do Uruguai, Doutor Aparício Méndez, tive a honra de firmar, a 7 último, com o Chanceler Alejandro Rovira, em Brasília, um Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (Tratado da Bacia da Lagoa Mirim), um Protocolo para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Trecho Limítrofe do rio Jaguarão, anexo ao referido Tratado (Protocolo do rio Jaguarão), bem como rubricar um Estatuto da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), também anexo ao citado Tratado.

2. Os atos de cooperação integrada na Bacia da Lagoa Mirim criarão um arcabouço jurídico-administrativo, tendente a permitir a ambos os Governos acionarem as forças vivas de um e outro país, através dos mecanismos nacionais, regionais e estaduais (estes no caso brasileiro) já existentes, na realização de obras comuns na área. Sua formalização se arrimou no disposto no artigo VI do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, firmado a 12 de junho de 1975, em Rivera. O Tratado, o mais relevante dos mencionados atos, teve em mira ressaltar a importância do contexto novo criado por ambos os Governos para o desenvolvimento acelerado da região da Lagoa Mirim, engajando-os politicamente numa série de cometimentos comuns, de caráter econômico, social e comercial.

3. Comprometem-se as Partes Contratantes a prosseguir e ampliar a estreita cooperação em curso desde 1963, no objetivo de promover o desenvolvimento integral da Bacia da Lagoa Mirim.

4. O artigo 2.º do Tratado da Lagoa Mirim, tendo presente a intangibilidade da linha fronteira na área, deixa claro, na alínea a), que o instrumento não produzirá modificação alguma nos limites entre os dois países, estabelecidos nos Tratados vigentes. Ademais, não afetará as respectivas jurisdições nacionais e seu exercício pleno, de acordo com seus

correspondentes ordenamentos jurídicos, nem conferirá a nenhum dos Estados signatários direito de propriedade ou outros direitos reais sobre qualquer parte do território do outro. Ficam assim devidamente resguardados os interesses nacionais mútuos da soberania e da integridade territorial.

5. De acordo com o artigo 3.º, ambos os países adotarão, em suas respectivas jurisdições, conforme seus planos e prioridades, as medidas adequadas para promover o desenvolvimento da Bacia, bem como concertarão entre si, no contexto da integração nacional respectiva, os estudos, planos, programas e projetos necessários à realização de obras comuns destinadas ao melhor aproveitamento dos recursos naturais da Bacia. Pelo mencionado dispositivo, enquadra-se o plano integrado da Bacia da Lagoa Mirim no quadro nacional de cada país de desenvolvimento econômico, nele se inserindo harmonicamente.

6. O artigo 4.º relaciona os propósitos principais que as Partes procurarão atingir, em sua atuação integrada, a saber: a elevação do nível social e econômico dos habitantes da Bacia, o abastecimento de água com fins domésticos, urbanos e industriais, a regularização das vazões e o controle das inundações, o estabelecimento de um sistema de irrigação e drenagem para fins agropecuários, a defesa e utilização adequada dos recursos minerais, vegetais e animais, a produção, transmissão e utilização de energia hidrelétrica, o incremento de meios de transporte e comunicação, em especial a navegação, o progresso industrial da região e o desenvolvimento de projetos específicas de interesse mútuo. O parágrafo único dispõe que as Partes fixarão em cada caso, e quando se fizer mister, as prioridades a serem observadas com relação aos propósitos estabelecidos. Trata-se de um dispositivo de especial importância no articulado do Tratado, dando-lhe os contornos e objetivos principais.

7. Os Governos do Brasil e do Uruguai, atentos à necessidade de dar amplitude à área de aplicação do Tratado, não a limitaram a critérios exclusivamente hidrográficos. Por tal razão, estatui o artigo 5.º que o âmbito de aplicação do Tratado compreende a Bacia da Lagoa Mirim e suas áreas de influência direta e ponderável que, se for necessário, serão determinadas pelas Partes Contratantes.

8. A Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), criada através de acordo por troca de notas efetuado em Montevidéu, em 26 de abril de 1963, é reestruturada pelo artigo 6.º e passa a reger-se segundo o disposto no Tratado e no Estatuto anexo ao mesmo. A CLM continua a ser assim o órgão binacional, coordenador e consultivo, responsável pela política de integração na área, cujo trabalho se intensificará em bases mais amplas - mantida sua mesma natureza jurídica.

9. sendo um órgão binacional, a CLM terá duas sedes, uma na cidade de Treinta y Tres, no Departamento uruguaio do mesmo nome, e a outra em Porto Alegre, Capital do Estado do Rio Grande do Sul, conforme dispõe o artigo 7.º O fato, porém, de as duas sedes se localizarem fisicamente em duas cidades não impedirá que a CLM - por motivos que reputar de serviços - possa reunir-se em qualquer ponto do território de um e outro país. Por outro lado, a fim de garantir a inviolabilidade de suas instalações e arquivos - imprescindíveis ao seu funcionamento efetivo - bem como isenção de impostos e gravames de ordem fiscal, a que faz jus, de acordo com a praxe internacional, estatui, nesse sentido, o parágrafo único do artigo 7.º que as duas Partes - se necessário for - formalizarão seus privilégios através de acordos de sede.

10. O artigo 8.º dá contornos jurídicos à CLM para que possa exercer a contento seus diversos encargos, ao mesmo tempo que obriga as Partes à concessão de todos os elementos e facilidades, inclusive de ordem jurídica, técnica, administrativa e financeira, exigíveis para seu funcionamento. O artigo em tela demonstra a decisão do Brasil e do Uruguai de manter a atual natureza jurídica da CLM, considerada plenamente satisfatória, como o prova a sua atuação pregressa.

11. O artigo 9.º consolida, no Tratado, a letra e o espírito do acordo por troca de notas celebrado por ambos os Governos em Brasília, a 20 de maio de 1974, notadamente os itens 6, 7 e 8 do mesmo. A concessão de facilidades para a livre circulação na fronteira e permanência no território da Parte de que não são nacionais, aos membros da CLM e às pessoas e seu serviço, bem como a outorga de facilidades aduaneiras, fiscais e de trânsito, para que veículos, embarcações e equipamentos utilizados pela CLM possam cruzar a divisória brasileiro-uruguaia e circular livremente em um e outro país - são condições logísticas essenciais para que a CLM possa exercer, sem impedimento, suas funções. O dispositivo em apreço, por tal razão, viabiliza um quadro operativo imprescindível aos trabalhos da citada entidade.

12. O artigo 10 estatui as funções a serem exercidas pela CLM, na qualidade de entidade coordenadora e consultiva, encarregada direta ou indiretamente do estudo de assuntos técnicos, científicos, econômicos e sociais relacionados com o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, bem como de supervisionar a execução de projetos, obras e serviços comuns, além de coordenar seu ulterior funcionamento. Nesse sentido, apresentará aos Governos a descrição completa e pormenorizada dos estudos, planos e projetos de empreendimentos e serviços comuns, podendo gestionar e contratar - previamente autorizada pelos Governos em cada caso - o financiamento de estudos e obras. Outrossim, tem as faculdades de propor a cada um dos Governos a realização de projetos e obras não-comuns; de formular sugestões aos Governos acerca de assuntos de interesse comum atinentes às suas incumbências; de constituir os órgãos subsidiários que estime necessários, nos termos previstos no Estatuto e de propor a cada um dos Governos projetos de normas uniformes sobre assuntos de interesse comum relativos, entre outros, à navegação, prevenção da contaminação, conservação, preservação e exploração dos recursos vivos e colocação de tubulações e cabos subfluviais e aéreos. A alínea j) do artigo citado deixa às Partes liberdade para dotar a CLM de outras funções, que poderão ser outorgadas mediante ajustes por trocas de notas ou outras formas de acordo. No dispositivo supra, está clara a vontade das Partes Contratantes de não alterar a presente natureza jurídica da CLM.

13. Assim sendo, o artigo 11 reza que os estudos, planos, programas e projetos poderão prever obras comuns e não-comuns, as primeiras compartilhadas pelos dois países e as segundas de exclusiva responsabilidade de cada uma das Partes.

14. O artigo 11, como não poderia deixar de ser, trata também das seções não-comuns de obras comuns e de seções comuns de obras não-comuns. No primeiro caso, as seções não-comuns se regerão pelos princípios aplicáveis às obras não-comuns, com as adaptações necessárias. É no segundo, a Parte responsável pela execução terá presentes o respeito ao cronograma geral da obra, sua unidade física e funcional, bem como as condições mais vantajosas para o projeto. Dispõe, por igual, o mesmo artigo que, para os efeitos práticos de jurisdição e controle, se estabelecerá a sinalização conveniente nas obras comuns a serem construídas.

15. O artigo 12 estabelece preferências em favor de ambas as Partes na contratação do pessoal técnico, administrativo e operários para as obras e instalações comuns, bem como na compra e utilização de materiais de construção e equipamentos, em igualdade de custos e condições. No primeiro caso, se aproveitará o elemento humano de cada país, no possível em partes iguais. Sendo a obra binacional, justo é que ambos os Governos utilizem seus técnicos e operários, criando-se novas fontes de trabalho na área, e contribuindo para um maior conagraçamento entre nacionais dos dois países, a nível técnico e pessoal. Da mesma forma, sendo bilaterais os empreendimentos comuns, não há porque recorrer a indústrias de outros países, se as do Brasil e do Uruguai têm possibilidades efetivas de prover, em iguais custos e condições, os bens a serem utilizados nas obras.

16. O artigo 13 estabelece os princípios que nortearão a responsabilidade das Partes pelos custos de estudos e projetos, bem como da construção, operação e manutenção das obras a serem realizadas, quer sejam comuns, quer sejam não-comuns. Nesse sentido, quando se trata de empreendimentos comuns, os dois países arcarão, em partes iguais, com os custos de estudos e projetos, bem como de sua construção, operação e manutenção. Quanto às obras não-comuns, cada Parte será totalmente responsável pela sua construção, operação e manutenção. Caso uma das Partes o solicite, poderá receber da outra, em condições a serem precisadas, adiantamentos de recursos necessários para a realização de estudos, projetos e obras. A alínea d) do artigo supra consagra princípio corrente na prática internacional, de que os empreendimentos e instalações comuns pertencerão, em condomínio, por partes iguais, às Partes Contratantes.

17. O artigo 14 obriga as Partes a adotarem internamente, em seus respectivos territórios, medidas administrativas e judiciais para efetuar desapropriações e estabelecer servidões, com vistas a facilitar a realização de obras comuns e de suas seções não-comuns. Cada país declarará de utilidade pública as áreas sob sua jurisdição necessárias às construções dos referidos empreendimentos e de suas seções não-comuns, dando-lhes o benefício da proteção estatal.

18. O artigo 15 estatui a obrigatoriedade, para as Partes, de outorgarem todas as facilidades administrativas, franquias aduaneiras e exonerações fiscais necessárias para a realização das obras comuns. Assim é que não aplicarão impostos, taxas ou empréstimos compulsórios de qualquer natureza sobre os materiais e equipamentos utilizados nos trabalhos de construção de obras comuns que adquiram em qualquer dos dois países ou importem de um terceiro país: a CLM, a Representação de qualquer uma das Partes Contratantes na CLM, no caso de ser designada responsável pela realização da obra, as entidades públicas ou controladas direta ou indiretamente pelo poder público, de uma ou outra Parte, que tenham sido designadas responsáveis pela realização da obra. O artigo em apreço objetiva a diminuição dos custos das obras, consideradas de utilidade pública - razão pela qual não devem ambos os Estados gravá-las com medidas fiscais e aduaneiras.

19. Registra-se, no artigo 16, a preocupação dos Estados signatários com a defesa da ecologia da região, evitando-se, pela adoção de medidas adequadas, que os trabalhos de desenvolvimento integrado redundem em prejuízo sensível à navegação, à quantidade ou à qualidade da água ou ao meio ambiente. Não deveria ser outra, aliás, a preocupação dos dois Governos a respeito, uma vez que os empreendimentos da Bacia da Lagoa Mirim têm como objetivo principal o homem e a melhoria de suas condições de vida, o que não seria atingível com prejuízos sensíveis ao seu habitat.

20. O artigo 17 prevê os mecanismos para a indicação das entidades - governamentais ou privadas - que terão a seu cargo os estudos, planos, projetos e obras comuns.

21. O artigo 18 versa sobre eventuais controvérsias que se possam suscitar sobre a interpretação ou aplicação do Tratado, de seus instrumentos anexos e demais documentos internacionais que se celebrem no citado quadro jurídico. Inicialmente, a CLM considerará o tema, por proposta de qualquer das respectivas Representações. Caso, ao término de 120 dias, não houver acordo, as Partes Contratantes procurarão chegar a um entendimento pela via diplomática regular. No caso ulterior - e altamente improvável em virtude da tradicional inteligência e cooperação entre os dois países - de insucesso das negociações diretas, qualquer das Partes poderá recorrer aos procedimentos de solução pacífica previstos nos tratados internacionais vigentes entre ambas.

22. Em vista do caráter histórico do Tratado e de sua característica de acordo quadro, como instrumento inédito de ação harmônica binacional, objetivando o progresso acelerado de uma extensa região que apresenta problemas sócio-econômicos comuns em ambos os lados da fronteira - quiseram os Governos do Brasil e do Uruguai dar-lhe vigência limitada. Assim, o artigo 19 não prevê cláusula unilateral de denúncia, rezando que aquele ato terá vigência enquanto as Partes Contratantes não celebrem acordo em contrário. Tal disposição, na processualística brasileira, se encontra nos principais ajustes internacionais de cooperação com os países vizinhos. No caso de nossas Relações com o Uruguai, vige o mesmo princípio no Tratado de Amizade, Cooperação e comércio, de 12 de junho de 1975 - fonte dos atos internacionais relativos à Bacia da Lagoa Mirim.

23. O Protocolo para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Trecho Limítrofe do rio Jaguarão, anexo ao Tratado da Bacia da Lagoa Mirim (Protocolo do rio Jaguarão) procura, em seus oito artigos, fixar os princípios jurídicos e as normas administrativas que deverão reger o aproveitamento múltiplo daquele trecho fluvial contíguo, no contexto do Plano Jaguarão. O referido plano prevê, *inter alia*, a construção de uma central hidrelétrica de 32 MW em Passo do Centurião e uma barragem de acumulação em Passo do Talavera, razão pela qual ambas as Partes se comprometem, no artigo 1.º, a levá-las a cabo, dentro do mais breve prazo possível.

24. Competirá à CLM a responsabilidade pelo Projeto Jaguarão, constituindo o artigo 2.º, para tal fim, a Subcomissão Coordenadora para o Rio Jaguarão.

25. O artigo 4.º discrimina as obras comuns e não comuns a serem realizadas pelas Partes. Como moeda de referência, adotar-se-á o dólar norte-americano (artigo 5.º).

26. Sendo o Rio Jaguarão de curso contíguo, de soberania compartilhada pelas Partes, estatui o artigo 6.º, *inter alia*, que a utilização das águas represadas será feita em partes iguais e equivalentes à metade das descargas médias anuais afluentes, correspondendo a cada país ribeirinho dispor de até o total de sua quota mensal.

27. Conforme dispõe o Tratado da Bacia da Lagoa Mirim, também o Protocolo estabelece, em seu último artigo, que terá vigência enquanto as Partes não celebrem acordo em contrário. Evitou-se aí, por igual, a possibilidade de denúncia unilateral.

28. O Estatuto da Comissão Mista Brasileiro-Uruaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) foi desdobrado para atender ao quadro mais amplo do Tratado, consolidando as normas vigentes para o funcionamento da CLM e aperfeiçoando os

dispositivos vigentes, com base na experiência do funcionamento do referido órgão desde 1963. Precisa, com maior nitidez, a natureza não executiva da CLM, ao fixar-lhe as finalidades. Oficializa a Subcomissão Permanente, cujos bons resultados têm sido patentes, e permite o funcionamento, entre outros, de Subcomissões Coordenadoras, comitês Consultivos e Assessores Especiais. Estes últimos poderão ser postos a sua disposição, inclusive pelos Governos ou por organismos internacionais.

29. Por outro lado, o Estatuto ratifica as normas vigentes quanto aos recursos de que disporá a CLM, aos documentos de identificação pessoal e às facilidades de circulação na fronteira.

30. Importa assinalar que, situado num plano jurídico e administrativo diferente do Tratado e do Protocolo, o Estatuto poderá ser modificado mediante troca de notas pelas Partes Contratantes, por iniciativa de qualquer delas ou da CLM.

31. Tendo em vista o que precede, creio, Senhor Presidente, que os documentos acima referidos mereceriam ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do artigo 44, inciso I, da Constituição Federal, caso com isso concordar Vossa Excelência.

32. Permito-me, assim, submeter à alta consideração de Vossa Excelência, com a presente Exposição de Motivos os textos jurídicos de que trata, bem como o teor da Mensagem pertinente ao Poder Legislativo.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, os protestos do meu mais profundo respeito.

Este texto não substitui o original publicado no Diário do Congresso Nacional - Seção 1 de 13/08/1977

Publicação:

- Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 13/8/1977, Página 6561 (Exposição de Motivos)

Fonte: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-109-25-novembro-1977-364430-exposicaodemotivos-148112-pl.html>>