

ACORDO ENTRE O BRASIL E O URUGUAI SOBRE O TRANSPORTE FLUVIAL E LACUSTRE NA HIDROVIA URUGUAI-BRASIL: ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES

BRUNO HAMMES DE CARVALHO; SILVANA SCHIMANSKI²;

¹Universidade Federal de Pelotas – bhdcarvalho@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas– silvana.schimanski@ufpel.edu.br

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é compreender as estratégias negociativas adotadas pelo Brasil e o Uruguai que favoreceram o Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil. O Acordo, firmado em 2010 em uma reunião da Comissão Mista Brasileira-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) na cidade brasileira Santana do Livramento, objetiva fomentar o desenvolvimento econômico na região e a integração regional. Isso se daria por meio da implementação de uma hidrovia, desenvolvida na bacia hidrográfica da Lagoa Mirim-São Gonçalo, que possibilitaria a navegação de passageiros e de embarcações comerciais das duas partes (CLM, 2010).

Nos anos 60, através da *Acta de Conversaciones Uruguay-Brasil* (CLM, 1961) e pelas *Notas Reversales* (CLM, 1963-1974), foi mencionada a preocupação com o desenvolvimento e o aproveitamento dos recursos na região, bem como, o retorno da navegação na Lagoa. A bacia hidrográfica da Lagoa Mirim tem natureza binacional, sendo 2.750 km² de sua superfície superficial em território brasileiro e 1.000 km² no uruguaio (ALM, s.d.). Logo, com a finalidade de alinhar interesses e expectativas, a atuação conjunta foi institucionalizada em forma de uma comissão, a CLM sendo assim formada em 1961 por meio da *Acta* e entrando em vigor em 1963 pelas *Notas*.

Na década de 70, as estruturas da CLM foram modernizadas e fortalecidas por meio de um rearranjo institucional, visto que já contava com capacidade jurídica, autonomia técnica, financeira e administrativa desde sua criação (CLM, 1963-1974). A partir do Tratado e Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, firmado em 1977, almejava-se um processo de centralização de esforços para elaboração de políticas voltadas ao aproveitamento dos recursos da bacia em uma estrutura jurídica-administrativa sólida. Com isso, foram aprofundados o estudo de temas econômicos, sociais e técnicos para a bacia, a supervisão da execução de projetos e obras simultaneamente a adição de novas funções à alçada da comissão, como por exemplo harmonizar normas sobre assuntos de interesse comum; e constituir órgãos subsidiários caso houvesse necessidade para auxiliar a satisfazer os projetos (BRASIL, 1977).

Quanto à estrutura organizacional, a comissão é composta por uma seção brasileira e uma uruguaia, estruturadas por suas normas nacionais, cada uma contendo entre dois a cinco delegados, podendo ter assessores especiais caso necessário. Os cargos de presidente e vice-presidente da instituição têm mandato anual e são alternados entre as partes, enquanto a coordenação das atividades é gerida por dois Secretários, um de cada país. Competindo as decisões na comissão, são determinadas por votação com cada representação tendo um voto (CLM, 1994).

Nesse sentido, emerge o questionamento: De que maneira Brasil e Uruguai se utilizaram de estratégias negociativas na CLM para constituir o Acordo entre

Brasil e Uruguai sobre Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil? A hipótese elaborada para guiar a pesquisa é de que o Uruguai, por meio de sua seção, utilizou-se de estratégias integrativas, enquanto que o Brasil, por meio de sua seção, utilizou-se, na maior parte, de estratégias distributivas nas negociações para a Hidrovia Uruguai-Brasil (HUB) na CLM.

As estratégias distributivas e integrativas são estratégias negociativas que atores utilizam durante as negociações. A primeira diz respeito a situações *win-lose*, onde há um ambiente de competição entre as partes na negociação em razão de objetivos opostos, isto é, cada parte busca maximizar seus ganhos em cima da outra. Enquanto que a segunda é uma situação *win-win* na qual as partes procuram atingir os objetivos conjuntamente da melhor maneira, sendo gestão tanto do contexto quanto do processo da negociação vital para os agentes envolvidos satisfazerem a todas as partes de forma que a cooperação e o comprometimento sejam alcançados (LEWICKI; SAUNDERS; BARRY, 2014).

Sendo a CLM o espaço institucional para os diálogos bilaterais acerca do aproveitamento dos recursos da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim e o espaço no qual foram apresentadas as propostas do Acordo, o presente projeto de pesquisa examina as atas das reuniões para compreender as negociações em prol do desenvolvimento da HUB dentro da Comissão, entre os anos de 1963 e 2010, ou seja, antes da formalização do Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil. O interesse do estudo se dá em razão de que durante o desenvolvimento do projeto da HUB é possível observar que o comprometimento e a iniciativa dos atores para sua execução oscilou e encontrou, em alguns momentos, grandes divergências no nível de interesse das partes (CARVALHO, 2022). Como aponta KEOHANE (2005), a cooperação entre Estados é frágil, podendo ser frustrada por comunicações e informações insuficientes.

A base teórica adotada é a do institucionalismo, pois ela possibilita visualizar as dinâmicas entre atores internacionais que gerenciam constantemente os eixos de cooperação e conflito sobre diversos temas dentro da CLM. Adotando-a, é possível analisar o desenvolvimento das relações nas instituições, isto é, de como se dão as negociações no interior destas que transformam *inputs*, interesses e pressões, em *outputs*, políticas e ações. O estudo dos processos decisórios das instituições internacionais é relevante em razão de que sua atuação impacta no comportamento dos Estados, tornando-as atores significativos tanto quanto os próprios Estados (BARKIN, 2006).

A pesquisa se destaca por tratar de um processo de desenvolvimento e aplicação de políticas públicas locais, com foco no desenvolvimento e integração regional, na região da Lagoa Mirim que completa 60 anos no ano de 2023. Compreender a atuação de agentes públicos e políticos para esse processo é de interesse da população civil, como também possibilidade de colaborar para a reflexão e a discussão acerca das formas de negociação do Brasil diante das demandas da CLM. A pesquisa diferencia-se por tratar da atuação política e institucional na Lagoa Mirim, tangenciando-se das esferas ambientais e de governança de águas, muito trabalhadas.

2. METODOLOGIA

A pesquisa tem abordagem qualitativa com finalidade analítica, utilizando-se de fontes primárias e secundárias. Constituirão fontes documentais primárias as atas das reuniões da CLM produzidas no intervalo temporal de 1963 a 2010, assim como os instrumentos internacionais como Acordos e Tratados pertinentes ao tema,

obtidos a partir de contato com a CLM e do acervo específico da Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM), disponível na biblioteca da UFPEL, cujo acesso é autorizado sob demanda e/ou junto a Embaixada do Brasil no Uruguai mediante solicitação. Para complementar o corpus de análise dos movimentos discursivos, as fontes secundárias envolvem bibliografia e outras publicações disponíveis acerca do tema.

A princípio, serão coletadas e armazenados os documentos oficiais *Acta de Conversaciones* (1961); *Notas Reversales* (1963-1974); Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (1977); Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil (2010); e as atas das reuniões da CLM realizadas até junho de 2010. A base teórica de análise advém das noções institucionalistas de Keohane (2005), Barkin (2006), e Martin & Simmons (1998). A análise dos dados ocorrerá via análise de conteúdo de Bardin (2011), sendo consideradas categorias *a priori* as estratégias distributivas e integrativas apresentadas por Lewicki, Saunders e Barry (2014).

Para auxiliar a análise, como também a coleta e gestão dos dados, a pesquisa utiliza o software do NVivo. Os documentos, como citado anteriormente, são as atas da CLM e instrumentos internacionais pertinentes à temática da Hidrovia Uruguai-Brasil. A codificação será elaborada a partir dos conceitos de estratégias integrativas e distributivas. Dessa forma, a hierarquia temática será elaborada com base nas estratégias e tarefas utilizadas pelas formas integrativas e distributivas de negociação, sendo assim nós das codificações integrativas e distributivas. Os casos, as unidades analisadas, serão as reuniões da CLM; a delegação brasileira; a seção uruguaia; eventos promovidos pela CLM; e eventos promovidos externamente. Por fim, a operacionalização da pesquisa se dará por meio da classificação com base no cruzamento dos casos com os nós.

O recorte temporal proposto é pertinente uma vez que abrange a totalidade das reuniões da CLM, a partir de sua primeira, em 1963, até a reunião em que o Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil foi firmado, em 2010. A análise das atas desses encontros, possibilita observar como as posições e as decisões foram negociadas ao longo de todo o processo de constituição do Acordo para a HUB na instituição.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa encontra-se atualmente em andamento, estando na etapa de pré-análise de acordo com Bardin (2011). Dessa forma, estão sendo coletados, organizados e armazenados os materiais de análise. No momento de acesso aos documentos, como forma de minimizar possíveis danos a documentos históricos, eles estão sendo digitalizados e armazenados na nuvem e no *software* NVivo, o banco de dados utilizado para pesquisa. Ainda nessa fase, os documentos estão recebendo uma averiguação inicial que inspeciona sua pertinência com o desenvolvimento de uma hidrovia na Lagoa Mirim, como forma de filtragem. Após a conclusão dessa etapa, se dará início a exploração do material, e tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

4. CONCLUSÕES

Tendo em vista o objetivo do estudo, não é possível no momento apresentar conclusões. Tem-se como perspectiva, uma vez inserida no campo da ciência

política e das relações internacionais, contribuir para ampliar os estudos acerca da atuação como agente negociador dos atores internacionais na esfera de instituições internacionais. Os achados poderão servir de subsídio teórico para instruir os elaboradores de políticas na identificação e solução de problemas na condução de negociações pelo Estado em instrumentos internacionais.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALM - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA LAGOA MIRIM. **Bacia Hidrográfica**. S.d. Online. Disponível em: <<https://agencialagoamirim.com.br/bacia-hidrografica/>>. Acesso em: 20 set. 2023.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARKIN, J. S. **International Organization: theories and institutions**. Nova Iorque, NY: Palgrave Macmillan, 2006.

BRASIL. **Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim**. 1977. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/568057/publicacao/15712355>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CARVALHO, Bruno Hammes de. **Atos de fala em Relações Internacionais: análise das atas das negociações da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. 2022, 31 f. TCC (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Relações Internacionais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.

COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de Conversaciones Uruguay-Brasil**. Rio de Janeiro, 08 de dez. 1961.

COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. Documentos. **Acuerdo sobre transporte fluvial y lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil**. Santana do Livramento, 30 jul. 2010.

COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Estatuto de la Comisión Mixta**. Pelotas, 19 set. 1994.

COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Notas Reversales**. Montevideu, 24 abril 1963; 05 ago. 1963. Brasília, 20 maio de 1974.

KEOHANE, R.O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

LEWICKI, R.J.; SAUNDERS, D.M.; BARRY, B. **Fundamentos de negociação**. Porto Alegre: AMGH, 2014.

MARTIN, L.L.; SIMMONS, B.A. Theories and empirical studies of international institutions. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 729-757, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081898550734>.