

AS NEGOCIAÇÕES BILATERAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA HIDROVIA URUGUAI-BRASIL

Silvana Schimanski¹

Bruno Hammes de Carvalho²

O objetivo geral deste trabalho é contextualizar os desafios para a implementação do projeto de infraestrutura de navegação fluvial entre Uruguai e Brasil, através da bacia hidrográfica binacional Mirim-São Gonçalo. As tratativas bilaterais relacionadas à referida bacia remontam à década de 1960, uma vez que a natureza transfronteiriça do território e seus recursos pressupõe ações coordenadas para a promoção de diferentes iniciativas. O Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil foi firmado apenas em 2010, estabelecendo uma Secretaria Técnica (ST) composta por órgãos técnicos de esfera doméstica de ambos os países, com vistas a viabilizar o seu funcionamento. É no domínio da ST que órgãos domésticos das partes promovem negociações para alcançar convergências quanto aos aspectos técnico-operacionais para a implementação da hidrovia, que depois de uma década e com a realização de mais de quinze reuniões ainda não foi concretizada. A partir da abordagem qualitativa, baseada em fontes primárias e secundárias, com finalidade analítico-descritiva, parte-se do pressuposto do modelo dos jogos de dois níveis. No âmbito internacional, as contrapartes estrangeiras buscam acordos que dependem de processos decisórios no âmbito doméstico para endossar ou implementar o acordo estabelecido. Os resultados da pesquisa sugerem que, mesmo com objetivos afinados na esfera internacional, a complexidade para a implementação do projeto depende de alinhamentos sobre os fluxos de trabalhos, prazos e custos entre as burocracias estatais na esfera doméstica.

Palavras-chave: negociações internacionais; hidrovia Uruguai-Brasil; integração regional; infraestrutura; instituições.

BILATERAL NEGOTIATIONS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE URUGUAY-BRAZIL WATERWAY

The objective of this paper is to contextualize the challenges of implementing the river navigation infrastructure project between Uruguay and Brazil, through the binational Mirim-São Gonçalo River Basin. Bilateral negotiations related to the sharing of the waters of this basin date back to the 1960s, since the transboundary nature of the territory and its resources presupposes coordinated actions to promote different development initiatives. The Agreement between Brazil and Uruguay on River and Lake Transportation on the Uruguay-Brazil Waterway was only signed in 2010, establishing a Technical Secretariat made up of domestic technical bodies from both countries, with a view to making it work. It is within the framework of the Technical Secretariat that the parties' domestic technical bodies negotiate to reach convergence on the technical and operational aspects of implementing the waterway, which after a decade and more than fifteen meetings has still not been achieved. The qualitative approach, based on primary and secondary sources, with

1. Docente e pesquisadora do bacharelado em relações internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9405-4653>. E-mail: silvana.schimanski@ufpel.edu.br.

2. Bolsista da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); e mestrando em ciência política na Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6441-8153>. E-mail: bhdcarvalho@gmail.com.

an analytical-descriptive purpose, assumes a two-level game model. At the international level, foreign counterparts seek agreements that depend on decision-making processes at the domestic level to endorse or implement the established agreement. The results of the research suggest that even with aligned objectives at the international level, the complexity of implementing the project depends on aligning the workflows, deadlines and costs of state bureaucracies at the domestic level.

Keywords: international negotiations; Uruguay-Brazil waterway; regional integration; infrastructure; institutions.

NEGOCIACIONES BILATERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA HIDROVÍA URUGUAY-BRASIL

El objetivo general de este trabajo es contextualizar los desafíos de la implementación del proyecto de infraestructura de navegación fluvial entre Uruguay y Brasil, a través de la cuenca binacional Mirim-São Gonçalo. Las negociaciones bilaterales relacionadas a las aguas de esta cuenca se remontan a la década de 1960, ya que el carácter transfronterizo del territorio y sus recursos presupone acciones coordinadas para promover las diferentes iniciativas de desarrollo. Recién en 2010 se firmó el Acuerdo entre Brasil y Uruguay sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil, que establece una Secretaría Técnica integrada por órganos técnicos nacionales de ambos países, con el objetivo de viabilizarlo. Es en el marco de la Secretaría Técnica que los órganos técnicos domésticos de las partes mantienen negociaciones para alcanzar una convergencia en los aspectos técnicos y operativos de la implementación de la hidrovía, que después de una década y más de quince reuniones aún no se ha concretado. El enfoque cualitativo, basado en fuentes primarias y secundarias, con una finalidad analítico-descriptiva, parte del supuesto de un modelo de juego a dos niveles. A nivel internacional, las contrapartes extranjeras buscan acuerdos que dependen de los procesos de toma de decisiones a nivel nacional para refrendar o implementar el acuerdo establecido. Los resultados de la investigación sugieren que, incluso con objetivos alineados a nivel internacional, la complejidad de la implementación del proyecto implica alinear los flujos de trabajo, los plazos y los costes entre las burocracias estatales a nivel nacional.

Palabras clave: negociaciones internacionales; hidrovía Uruguay-Brasil; integración regional; infraestructuras; instituciones.

JEL: F5.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/rtm35art6>

Data de envio do artigo: 31/9/2024. Data de aceite: 4/11/2024.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho contextualiza os desafios para a implementação dos resultados do Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil, firmado em 2010.³ O referido acordo formaliza os compromissos bilaterais para que ambos os países coordenem ações com a finalidade de implementar a hidrovía no território da bacia hidrográfica Mirim-São Gonçalo.

3. O acordo firmado em Santana do Livramento (Rio Grande do Sul), em 30 de julho de 2010, foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 305, de 28 de junho de 2013, e foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 8.548, de 23 de outubro de 2015 (Brasil, 2015).

Os diálogos bilaterais em prol do aproveitamento dos recursos naturais, bem como sobre a navegação neste território, remontam à década de 1960. Entre 1961 e 1963 ocorreram as primeiras iniciativas para a institucionalização da atuação conjunta para as questões de interesse mútuo, formalizadas na Ata de Conversas Uruguai-Brasil e por Notas Reversais (Brasil e Uruguai, 1963; 1965; 1974). A constituição de uma comissão mista para o estudo, entre outras questões, dos problemas relacionados à navegação na lagoa Mirim e do sistema hídrico marca a institucionalização dos diálogos, posteriormente fortalecidos pelo Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, assinado em 7 de julho de 1977 (Brasil, 1977).

Os esforços históricos refletem a compreensão sobre a relevância do território, tanto para a promoção do desenvolvimento regional quanto para o aprofundamento da integração a partir da ampliação da conectividade que se dá pela infraestrutura de transportes (Carvalho e Schimanski, 2022). Entende-se que tais esforços bilaterais foram favorecidos pelo momento do lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000, cujo objetivo era melhorar a infraestrutura de transporte, energia e comunicações na região; da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), relançando o regionalismo sul-americano no século XXI, pelo resgate das perspectivas de autonomia e de desenvolvimento; e pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), de 2009 (Castro e Cimini, 2020; Virga e Marques, 2020).

Assim, no âmbito da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), o texto do acordo sobre a hidrovia aprovado em 2010 estabelece a Secretaria Técnica (ST) como um espaço binacional para que as instituições domésticas dos dois países, com competências sobre os aspectos técnico-operacionais, promovessem os avanços para o efetivo funcionamento da hidrovia, como regulamentos de navegação, planos cartográficos, levantamentos batimétricos, questões ambientais, obras de infraestrutura, entre outros.

Decorridos mais de dez anos da assinatura do acordo, com mais de quinze reuniões da ST, a hidrovia ainda não foi implementada. Portanto, a pergunta que norteia esta pesquisa é em que medida os atores domésticos avançam de forma coordenada sobre os aspectos técnico-operacionais para a efetiva implementação da hidrovia.

A abordagem dos dois níveis de Robert Putnam (2010) ampara a discussão, uma vez que ambos os países formalizaram o seu compromisso em avançar em tal projeto, por meio de um acordo legalmente vinculativo e, ademais, possuem incentivos para a cooperação. O autor ensina que o nível I refere-se à esfera internacional, o ambiente no qual os governos nacionais buscam maximizar suas

próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Porém, com o acordo firmado, sua execução depende de avanços no âmbito do nível II (doméstico) de ambos os países, para harmonizar, padronizar e estabelecer conjuntamente formas para viabilizar o funcionamento da hidrovia.

Portanto, o foco deste trabalho recai sobre as discussões da ST, onde as instituições governamentais domésticas negociam os aspectos técnico-operacionais para tornar viável a implementação da hidrovia. Putnam (2010) dá ênfase a esses processos, entendidos no contexto da ratificação,⁴ uma vez que o autor usa o termo para qualquer processo de tomada de decisão necessário para implementar um acordo formal ou informal. Como fontes de pesquisa, além de bibliografia e relatórios, foram consultados documentos e atas das reuniões da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil (ST-HUB).

Este trabalho, primeiro, caracteriza o território e a institucionalização das relações bilaterais sobre o tema, para, na sequência, apresentar dados que permitam traçar as considerações finais. A pesquisa tem revelado que, passados anos da formalização do acordo para o estabelecimento da hidrovia, ainda persistem significativos desafios na coordenação das ações entre as instituições domésticas responsáveis pela efetiva implementação do projeto.

2 CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DA BACIA HIDROGRÁFICA MIRIM-SÃO GONÇALO

A bacia hidrográfica Mirim-São Gonçalo possui natureza binacional, suas águas estão tanto em território brasileiro quanto uruguaio, sob o regime de águas compartilhadas. A bacia tem uma área de 62.250 km², com 47% (29.250 km²) em território brasileiro, e 53% (33 mil km²), em uruguaio.⁵ Por meio do canal São Gonçalo – canal natural com 76 km de extensão – conecta-se à Lagoa dos Patos, através da qual – pelo canal do Norte – é possível acessar o oceano Atlântico (mapa 1).

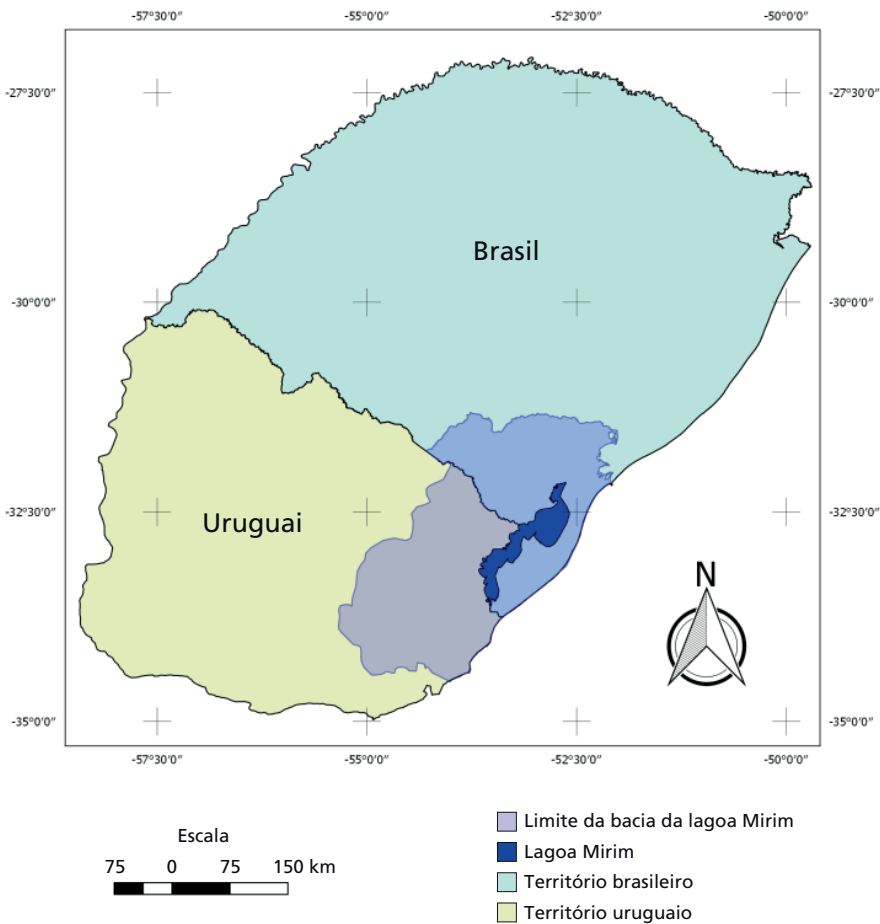
A constituição da bacia é separada em oito bacias menores, com três no Brasil (São Gonçalo, Arroio Grande e Litoral); quatro no Uruguai (Cebollatí, Tacuarí, Sarandi e São Miguel); e a bacia do rio Jaguarão, entre os dois países. No Brasil, abrange 21 municípios e pouco mais de 770 mil habitantes. Destes municípios, doze estão 100% inseridos no território da bacia, como Rio Grande e Jaguarão. Já no Uruguai são 428 mil habitantes, em cinco departamentos, que estão inseridos no território da bacia, sendo os departamentos os seguintes: Rocha;

4. Nas palavras de Putnam (2010, p. 153), a “‘ratificação’ pode envolver um processo formal de votação (...) mas eu uso o termo genericamente me referindo a qualquer processo decisório no nível II que seja necessário para endossar ou implementar um acordo formal ou informal do nível I”.

5. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/bacia-%20hidrografica/>. Acesso em: 30 set. 2024.

Treinta y Tres; Maldonado; Cerro Largo; e Lavalleja. A utilização dos recursos hídricos da bacia é essencialmente para o cultivo agrícola, contudo também serve para o abastecimento humano dos habitantes em sua área (Fernandes, Collares e Corteletti, 2021).

MAPA 1
Bacia hidrográfica da lagoa Mirim-São Gonçalo – Brasil e Uruguai

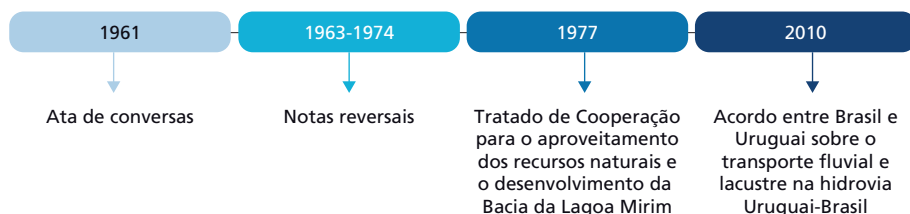


Fonte: Agência para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM), 2023. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/bacia-%20hidrografica/>. Acesso em: 30 set. 2024.

A lagoa Mirim, que compõe a bacia hidrográfica, é o segundo maior lago de água doce da América do Sul. Ademais, às margens da bacia, situam-se importantes reservas ambientais: a Reserva Biológica do Mato Grande e a Estação Ecológica do Taim, no Brasil, e a Bañados del Este y Franja Costera, no Uruguai, sendo as duas últimas inscritas na Lista da Convenção Sobre Terras Úmidas de Importância Internacional, a Convenção de Ramsar.⁶

Em razão do caráter binacional da bacia hidrográfica e de sua posição, Brasil e Uruguai promovem a atuação conjunta em prol de um melhor aproveitamento de seus recursos desde a década de 1960. Primeiro, pela constituição de uma comissão mista para o estudo dos problemas associados à navegação na lagoa Mirim e do sistema hídrico, bem como do estímulo às relações econômicas e outras questões (Brasil, 1963). Na sequência, pela assinatura do Tratado da Bacia da Lagoa Mirim, cujo objetivo foi estabelecer o mecanismo jurídico-institucional para a coordenação de políticas para o desenvolvimento integral dessa bacia (Brasil, 1977). A figura 1 ilustra os avanços institucionais das relações bilaterais no território sobre o tema abordado.

FIGURA 1

Linha temporal dos marcos institucionais na CLM (1961-2010)

Fonte: Documentos da pesquisa e das informações da Agência para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM), 2024. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/comissao-mista-brasileiro-uruguai/>. Acesso em: 30 set. 2024. Elaboração dos autores.

Além de dar continuidade aos projetos em andamento, o tratado viabilizou o estabelecimento de propósitos principais como objetivos para a atuação das partes, conforme exposto no art. 4º (Brasil, 1977). Entre os propósitos são mencionados: elevação de aspectos socioeconômicos dos habitantes da bacia; abastecimento de água; controle das inundações e vazões; elaboração de um sistema de irrigação para o setor agropecuário; energia hidrelétrica, sua produção e transmissão; desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação, com ênfase na navegação; desenvolvimento industrial; e projetos específicos de interesse compartilhado.

6. A Convenção de Ramsar é um tratado intergovernamental de 1971 que estabelece marcos para ações nacionais e para a cooperação, visando à conservação e ao uso racional de áreas úmidas no mundo. Os signatários da convenção reconhecem a importância ecológica e o valor social, econômico, cultural, científico e recreativo de tais áreas. Disponível em: <https://www.ramsar.org/>.

Com a assinatura do tratado, a CLM foi reformulada e passou a ter um novo regimento, que proporcionou estruturas para a sua atuação, vigentes na atualidade. A CLM é constituída por uma seção brasileira e uma delegação uruguaia. A composição da seção brasileira conta com delegados do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) como também da ALM. A delegação uruguaia, por sua vez, é representada por delegados do Ministerio de Defensa Nacional, do Ministerio de Relaciones Exteriores, do Ministerio de Transporte y Obras Públicas e do Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Brasil, 1994).

O recorte geográfico da bacia hidrográfica Mirim-São Gonçalo, historicamente, tem estimulado os dois Estados – Brasil e Uruguai – à diplomacia pautada pela cooperação e pela amizade. O interesse uruguaio nos temas de navegação e comércio – presentes desde a negociação dos tratados de limites de 1851, que levaria à assinatura do Tratado da Lagoa Mirim, em 1909 – demonstra como a questão tem sido considerada por meios pacíficos pelas diplomacias. Moerzinger (2009, p. 11, tradução nossa) afirma: “a revisão dos artigos relacionados à navegação e ao comércio, conforme acordado nos tratados de 1851, era uma prioridade na agenda internacional do Uruguai”.⁷ A solução proposta pelo Tratado de 1909 seria o condomínio das águas, destacado dessa forma pelo autor:

com o Tratado da Lagoa Mirim, registra-se um caso quase sem precedentes nos anais da história diplomática: a concessão territorial sem compensação pelo Estado que não tinha obrigação legal de concedê-la, ao mesmo tempo que concedia maiores vantagens sem solicitar contrapartida (Moerzinger, 2009, p. 13-14, tradução nossa).⁸

Nesse contexto, é possível afirmar que Brasil e Uruguai possuem relações bilaterais constituídas por “vínculos históricos, políticos e humanos entre os dois países [que] permitem elevado grau de confiança mútua”.⁹ Criaram entre si significados intersubjetivos, com potencial para moldar os seus interesses, como é o caso da navegação pelas águas da lagoa Mirim, que, embora represente interesse histórico do Uruguai, passa a ser vista como uma oportunidade para o Brasil, em termos de infraestrutura logística hidroviária, que tem por principal objetivo aumentar a competitividade nacional (Governo..., 2023).

7. “La revisión de los artículos relacionados con la navegación y el comercio tal como habían quedado acordados en los tratados de 1851 supuso un tema prioritario en la agenda internacional del Uruguay”.

8. “Con el Tratado de la laguna Merín se registra un caso casi inédito en los anales de la historia diplomática: la concesión territorial sin compensación por parte del Estado que no tenía obligación jurídica para otorgarlo, al tiempo que se conceden mayores ventajas sin solicitar contrapartida”.

9. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-oriental-do-uruguay>. Acesso em: 30 set. 2024.

Considera-se que mecanismos regionais como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), de 2000, e o Cosiplan, de 2009 (Castro e Cimini, 2020; Virga e Marques, 2020), configuraram fatores que contribuíram de forma significativa para os avanços na agenda da navegação no território.

A IIRSA, enquanto um mecanismo institucional voltado à coordenação de ações intergovernamentais para a construção de uma agenda comum de fortalecimento de infraestruturas econômicas entre os doze países da região,¹⁰ estruturou eixos de integração e desenvolvimento (EIDs), conforme ilustrado pela figura 2.

FIGURA 2
EIDs da IIRSA



Fonte: CAF (2015, p. 25). Disponível em: https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_aplicacion_LagunaMerin_LagoaDosPatos_versión_impresa2015.pdf.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

10. "Pela primeira vez, projetos passariam a ser estudados e planejados de forma conjunta e com um mesmo foco: a ampliação e a modernização da infraestrutura na América do Sul, nas áreas de energia, transporte e comunicações. Orientada por eixos de integração e desenvolvimento a IIRSA objetivou avançar em melhoramento e ampliação de aeroportos; construção e ampliação de malhas ferroviárias e rodoviárias; modernização fluvial e portuária; ligação de linhas de transmissão; e estabelecimento e regulação de fronteiras. Com esse intuito, em termos de aportes necessários e financiamentos, a iniciativa acabou por promover a articulação entre governos, bancos governamentais, instituições financeiras multilaterais e o setor privado" (Virga e Marques, 2020, p. 160-161).

Visto que tais eixos foram alicerçados às infraestruturas logísticas, partiu-se na busca por melhorias nas conexões multimodais dos transportes com suas respectivas áreas de influência. Nesse contexto, a hidrovia Uruguai-Brasil passa a integrar o eixo Mercosul-Chile, que abrange os principais centros econômicos e portos entre Chile, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil. Uma das obras realizadas sob este amparo, por exemplo, foi a dragagem da lagoa Mirim, entre os anos de 2011 e 2014.¹¹

O estabelecimento formal da Unasul, com a proposta de fortalecer a integração na América do Sul pela ampliação do diálogo político entre os Estados constitutivos, focalizaria uma agenda de integração, buscando dirimir assimetrias entre os países. Institucionalmente mais robusta e abrangente que a IIRSA, firmou diversos conselhos, incluindo o Cosiplan.¹² Entre suas atribuições, destacam-se a identificação de atividades, obras e projetos de interesse comum entre dois ou mais países e uma ampla avaliação das formas de financiamento.

Nessa esfera, entre 2012 e 2019 foi realizado o projeto Dragado, Balizamiento y Señalización del Sistema Laguna Merín – Lagoa Dos Patos (MCC158).¹³ Sua descrição destaca a elaboração de um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) com vistas à execução dos serviços necessários, como dragagem, sinalização e balizamento, para a operacionalização do corredor hidroviário. O projeto foi concluído em junho de 2019, com a estimativa de viabilidade por meio de investimentos aproximados no valor de R\$ 45 milhões.

Em razão dos diversos projetos nos diferentes eixos, se consolidou a utilização da nomenclatura hidrovia do Mercosul (Hidrovia..., 2018):

a hidrovia do Mercosul tem como características ser um dos mais bem estruturados sistemas hidroviários no país, contando com barragens equipadas com eclusas, balizamentos e sinalizações instaladas. Via de mão dupla entre Brasil e Uruguai, é um eixo de fundamental importância para o intercâmbio comercial entre os países. Abrange no Brasil o setor da lagoa Mirim e seus afluentes, especialmente o rio Jaguarão; o canal de São Gonçalo e seus afluentes; os canais de acesso hidroviário ao porto de Rio Grande; a lagoa dos Patos e seus afluentes; o rio Guaíba e seus afluentes, especialmente os rios Taquari, Jacuí, dos Sinos, Gravataí e Caí, no estado do Rio Grande do Sul; e, no Uruguai, o setor da lagoa Mirim e seus afluentes, especialmente os rios Jaguarão, Cebollatí e Tacuarí, além de portos e terminais reconhecidos pelos países.

11. Disponível em: https://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=967&Tipo=PDF&Idioma=PO&x=9. Acesso em: 29 set. 2024.

12. Segundo Virga e Marques (2020, p. 175), a “Unasul seria formalmente esvaziada com a saída do Brasil em abril de 2019, consequentemente encerrando as atividades do Cosiplan. Assim, a reversão econômica e política dos últimos anos parece ‘enterrar’ de vez tanto as iniciativas que, como a IIRSA e o Cosiplan, lograram em avançar na ampliação da infraestrutura de transportes sul-americana quanto o diálogo político coordenado e diretivo correspondente e tão necessário a uma maior integração, como um primeiro passo base ao desenvolvimento sul-americano”.

13. Disponível em: https://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1427. Acesso em: 7 nov. 2024.

Por sua importância para a integração regional, a hidrovía visa transformar os rios em rotas comerciais navegáveis, conectando regiões produtivas, principalmente em áreas de fronteira, como no sul do Brasil e no Uruguai. As ações incluem obras de dragagem, implantação de gerenciamento de tráfego de embarcações, sinalização adequada e harmonização de normas e padrões de segurança da navegação. Além de obras de engenharia, muitas intervenções previstas envolvem questões aduaneiras, como a preparação ou a modernização de postos da Receita Federal e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a fim de agilizar o desembaraço de mercadorias e a travessia de cidadãos. E, nesse sentido, foi aprovado em 2010 o acordo que estabelece diretrizes para os avanços desse projeto.

3 O ACORDO PARA A HIDROVIA URUGUAI-BRASIL E A ST-HUB

Firmado em Santana do Livramento (Rio Grande do Sul), no Brasil, em 30 de julho de 2010, o Acordo entre Brasil e Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovía Uruguai-Brasil (Brasil, 2015) foi concebido com a premissa de satisfazer a necessidade de transporte e comunicação eficientes entre os dois países e como forma de concretizar o processo de integração regional (Brasil e Uruguai, 2010).

O acordo objetiva possibilitar a navegação de passageiros e de embarcações comerciais por meio da implementação de uma hidrovía, na bacia hidrográfica da lagoa Mirim-São Gonçalo, de modo a fomentar o desenvolvimento econômico e a integração regional com o incremento da navegação comercial e o fomento ao turismo. O texto do art. 2º do acordo determina o alcance da hidrovía, afirmando que este

abrange o setor brasileiro da lagoa Mirim e seus afluentes, especialmente o rio Jaguarão; o canal de São Gonçalo e seus afluentes; os canais de acesso hidroviário ao porto de Rio Grande; a lagoa dos Patos e seus afluentes; o rio Guaíba e seus afluentes, especialmente os rios Taquari, Jacuí, dos Sinos, Gravataí e Caí, na República Federativa do Brasil; e o setor uruguaio da lagoa Mirim e seus afluentes, especialmente os rios Jaguarão, Cebollatí e Tacuarí, na República Oriental do Uruguai, bem como os portos e terminais reconhecidos por cada parte (Brasil, 2015).

A figura 3 destaca, em vermelho, o trajeto da hidrovía a ser desenvolvido na lagoa Mirim.

FIGURA 3

Trajetória da hidrovia Uruguai-Brasil a ser desenvolvido

Fonte: Resultados... (2023).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por meio do art. 11 do acordo cada parte se comprometeu, em conformidade com seus respectivos planos e prioridades, em contribuir para o desenvolvimento e a execução de obras e intervenções necessárias, em seus devidos territórios. Nesse sentido, foi instituída a ST, a fim de coordenar os encaminhamentos do projeto.

O art. 12 do acordo contém as diretrizes que estabelecem a criação do órgão técnico responsável por supervisionar o desenvolvimento do projeto da hidrovia, tendo assim sido constituída a ST-HUB, dispondo que (Brasil, 2015, p. 12):

1. Com a finalidade de garantir a efetiva aplicação do presente acordo e a plena operação da hidrovia, as partes conformarão uma ST integrada por funcionários das respectivas autoridades nacionais e das chancelarias, que funcionará no âmbito da CLM.
2. A secretaria adotará o seu próprio estatuto de funcionamento e será responsável pela definição de todos os regulamentos necessários para a correta operação da hidrovia. A secretaria realizará reuniões periódicas para avaliar, desenvolver e reforçar a cooperação bilateral, assegurar ações coordenadas e planejadas por todos os agentes envolvidos no presente acordo, e buscar soluções para os problemas de interesse comum, bem como para as controvérsias que possam surgir. Mediante acordo entre seus membros, a secretaria poderá reunir-se extraordinariamente em circunstâncias especiais.

Seu estabelecimento visa proporcionar um espaço institucional para o compasso do projeto. Entre suas atribuições, destaca-se a elaboração dos regulamentos da hidrovía, assim como o encaminhamento de aspectos técnicos e operacionais para o seu funcionamento. Ainda, se for identificada qualquer necessidade de alteração do acordo, esta compete à secretaria, que poderá realizá-la por meio de acordos ou de protocolos adicionais.

A composição da secretaria disposta no acordo, com base nos arts. 4º e 12, cita como responsáveis para o desenvolvimento do projeto, e integrantes do órgão, o Ministério dos Transportes (MTR) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), pelo lado brasileiro, o Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), por meio da Dirección Nacional de Hidrografía e a Dirección General de Transporte Fluvial y Marítimo, pelo lado uruguaio, e demais membros das chancelarias que forem considerados pertinentes ao projeto.¹⁴ A partir da observação das atas, e de suas listas de presença, é possível constatar os órgãos adicionais envolvidos nas negociações.

Representando a parte brasileira, além dos órgãos citados, participam os seguintes órgãos: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), entidade do Ministério do Meio Ambiente; a Embaixada do Brasil em Montevideo e divisões do Ministério das Relações Exteriores; a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), do Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR); o Centro de Hidrografia da Marinha (CHM) e o Estado-Maior da Armada da Marinha; entidades do governo do Rio Grande do Sul, como a Fundação Estadual de Proteção ao Meio Ambiente, da Secretaria do Meio Ambiente (Fepam/SEM), e a Secretaria Estadual de Infraestrutura (Seinfra); integrantes da Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM/UFPEL); e outras entidades do Ministério da Infraestrutura, como o Departamento Nacional de Transportes (DNIT).

Já na delegação uruguaia, são os mesmos ministérios presentes na composição da CLM, observando também outros atores envolvidos, como: a Prefectura Nacional Naval e o Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (SOHMA), do Ministerio de Defensa Nacional; e a Dirección Adjunta de Asuntos de Derecho Internacional, a Dirección de Derecho Internacional e a Dirección de Asuntos Limítrofes, do Ministerio de Relaciones Exteriores.

O estatuto de funcionamento foi desenvolvido pela própria ST-HUB em 2011, vindo a ser ratificado em 2015, sem que tenha sido alterado (Brasil e Uruguai, 2015b). As reuniões são agendadas em comum acordo entre os membros das duas delegações, com o objetivo de alinhar ações e expectativas, e, ao mesmo tempo, funciona como ferramenta de supervisão dos avanços realizados.

14. Disponível em: <https://www.clm.org.uy/resena-historica/elementor-pagina-2025>.

4 A ST-HUB

Tendo em vista que a política doméstica e a política internacional estão sempre entrelaçadas de alguma forma, a abordagem de dois níveis reconhece que os tomadores de decisão lutam para conciliar, simultaneamente, os imperativos domésticos e internacionais. Nesse sentido, no nível I, destaca-se que Brasil e Uruguai, ao longo dos anos, sabem a importância do imperativo da cooperação em suas relações no território analisado. Sua institucionalização, bem como os avanços para a formalização do Acordo entre Brasil e Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil, instrumento jurídico legalmente vinculativo entre as partes, estabelece o seu compromisso quanto ao tema da navegação, no amplo contexto da integração regional.

O acordo, entretanto, reconhece que são necessários alinhamentos e harmonização entre instituições da esfera doméstica, em ambos os países, para que se viabilize a efetiva implementação da hidrovia. Nesse sentido, a ST-HUB representa o foro das negociações entre as instituições do nível II. O quadro 1 apresenta as datas, locais e as principais pautas das reuniões ao longo dos anos.¹⁵

QUADRO 1

Reuniões realizadas pela ST para a hidrovia Uruguai-Brasil (2011-2021)

Data	Número	Local	Principais pautas
7 a 8 de julho de 2011	I	Montevideu (Uruguai)	Tramitação nos parlamentos sobre o acordo; obras necessárias para a hidrovia; terminais hidroviários; e complemento do marco jurídico da hidrovia e elaboração de um plano de trabalho para a ST.
20 de outubro de 2011	II	Brasília (Brasil)	Estatuto da ST; tramitação do acordo; informações acerca das obras dos terminais; e elaboração de cronogramas para a produção de documentos técnicos.
8 de março de 2012	III	Montevideu (Uruguai)	Tramitação do acordo; ponto quilométrico (PK) zero; pesquisa dos canais navegáveis da lagoa Mirim; e rascunhos das regulamentações técnicas.
2 a 3 de agosto de 2012	IV	Rio de Janeiro (Brasil)	Tramitação do acordo; estudo ambiental para liberar as dragagens no Brasil; EVTEA; criação do Grupo de Trabalho (GT) Cartográfico; PK zero; e regulamentos de navegação.
12 a 13 de março de 2013	V	Montevideu (Uruguai)	Tramitação do acordo; avanço do estudo ambiental para dragagem brasileira; EVTEA; dragagem no lado uruguaio; GT Cartográfico; PK zero; regulamentos de navegação; e cronograma de obras.
15 a 16 de agosto de 2012	VI	Rio de Janeiro (Brasil)	Tramitação do acordo; requisitos para dragagem brasileira; EVTEA; GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; e PK zero.
2 a 6 de julho de 2014	VII	Montevideu (Uruguai)	Tramitação do acordo; ratificação das resoluções adotadas pela ST-HUB; licença ambiental para dragagem brasileira; EVTEA; situação da dragagem uruguaia; GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; frota para suprir a hidrovia; e resoluções do Grupo de Alto Nível (GAN).
30 a 31 de outubro de 2014	VIII	Rio de Janeiro (Brasil)	Tramitação do acordo; dragagem brasileira; EVTEA; dragagem uruguaia; frota para transporte na hidrovia; GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; e delimitações da hidrovia.

(Continua)

15. Este trabalho considera as quinze reuniões da ST cujas atas das reuniões os autores tiveram acesso.

(Continuação)

Data	Número	Local	Principais pautas
30 a 31 de julho de 2015	IX	Montevideu (Uruguai)	Tramitação do acordo; dragagem brasileira; EVTEA; dragagem e projetos portuários uruguaios; frota para transporte na hidrovia; GT Cartográfico; GT Meio Ambiente; e delimitação da hidrovia.
4 de dezembro de 2015	X	Rio de Janeiro (Brasil)	Promulgação do acordo; formalização da ST e suas decisões; dragagem brasileira; dragagem e projetos portuários uruguaios; frota para transporte na hidrovia; definição de quilometragem da hidrovia; GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; e GT Meio Ambiente.
11 de novembro de 2016	XI	Montevideu (Uruguai)	Dragagem brasileira; dragagem e projetos portuários uruguaios; definição da quilometragem da hidrovia; divulgação da hidrovia; criação de fórum para setor privado discutir a operatividade da hidrovia; GT Cartográfico; e GT Meio Ambiente.
3 a 5 de dezembro de 2018	XII	Niterói (Brasil)	GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; GT Meio Ambiente; dragagem brasileira; dragagem uruguia; e participação do setor privado na discussão da operacionalidade da hidrovia.
22 a 23 de julho de 2019	XIII	Montevideu (Uruguai)	GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; GT Meio Ambiente; dragagem brasileira; dragagem uruguia; e canal para compartilhamento de dados e informações de interesse para a ST-HUB.
4 de novembro de 2020	XIV	Online (em virtude da pandemia covid-19)	GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; levantamento batimétrico da lagoa Mirim; e projetos de infraestrutura para a hidrovia.
5 de outubro de 2021	XV	Online (em virtude da pandemia covid-19)	GT Regulamentos de Navegação; GT Cartográfico; GT Meio Ambiente; levantamentos batimétricos; e obras de infraestrutura para a hidrovia.

Fonte: Brasil e Uruguai (2011a; 2011b; 2012a; 2012b; 2013a; 2013b; 2014a; 2014b; 2015a; 2015b; 2016; 2018; 2019; e 2020).
Elaboração dos autores.

Vale notar que os informes sobre a tramitação do texto do acordo para a sua promulgação estiveram presentes nas pautas das reuniões entre 2011 e 2015. Quando se trata das instituições de nível II responsáveis pelos procedimentos de ratificação formal dos acordos, sua composição e estruturas impactam diretamente os processos das negociações. Instituições mais coesas, com atores políticos alinhados, auxiliam os negociadores do nível I ao promoverem maior alcance de vitórias. Por sua vez, a existência de instituições políticas com interesses e atores dispersos, como também à margem dos grupos domésticos, impacta negativamente.

Portanto, vale comparar as atuações uruguia e brasileira quanto ao processo de ratificação formal. O acordo para a hidrovia foi assinado pelos Estados em 30 de julho de 2010 (Brasil e Uruguai, 2010), como apresentado anteriormente, tendo sua promulgação realizada em 23 de setembro de 2011 pelo governo uruguiaio (Brasil e Uruguai, 2011b). Em um intervalo de aproximadamente um ano, a delegação uruguia já conseguia apresentar perante os demais na II reunião da ST-HUB, em 20 de outubro de 2011, o aceite jurídico dos aspectos acordados e um maior compromisso de sua atuação daquele momento em diante na instituição.

No Brasil, entretanto, o processo legislativo para a sua ratificação foi mais moroso, ocorrendo apenas em 23 de outubro de 2015 (Brasil, 2015). As características do processo pelo Poder Legislativo brasileiro para aprovação, ainda que não tenham inviabilizado a participação dos órgãos domésticos nas primeiras reuniões, com caráter bastante técnico envolvendo diagnósticos em torno do projeto em si, poderiam afetar qualquer aceleração nos procedimentos de implementação. Ademais, este fato também pode sugerir que os atores da esfera de nível II, no Brasil, ainda buscavam constituir um interesse coeso dos seus grupos domésticos acerca do projeto da hidrovia Uruguai-Brasil.

A partir dos diagnósticos iniciais, planos de trabalho e cronogramas elaborados no âmbito da ST-HUB, foi necessária a inclusão de múltiplos órgãos domésticos de caráter técnico, com competências operacionais específicas. Nesse sentido, foram sendo estabelecidos GTs, inicialmente, sobre cartografia e harmonização dos regulamentos de navegação. O trabalho cartográfico, cujo GT teve início em 2012 e exigiu coordenação entre a Armada Nacional do Uruguai e a Marinha do Brasil, contou com os principais avanços concluídos em 2021, possibilitando a divulgação das Cartas Náuticas da hidrovia de forma conjunta (60 anos..., 2021).

Um dos desafios da coordenação das atividades, por exemplo, está destacado na ata da XV Reunião da ST-HUB (Brasil e Uruguai, 2021, p. 2, tradução nossa):

com relação à informação solicitada pelo SOHMA, foi esclarecido que existe uma situação de falta de dados batimétricos no setor nordeste da carta nº 2202, em frente à desembocadura do rio Jaguarão, já que nessa área, embora a cartografia seja fornecida pelo Uruguai, o levantamento corresponde ao Brasil. Em relação ao exposto (...) informou que as consultas pertinentes já foram transferidas para o DNIT, órgão encarregado de realizar o referido levantamento (...).¹⁶

O quadro 2 apresenta uma síntese dos principais órgãos governamentais, com competências relacionadas aos avanços para a operacionalização da hidrovia. De acordo com o exposto anteriormente, além da presença dos órgãos apontados como responsáveis pelo desenvolvimento do projeto na secretaria, constam órgãos domésticos cuja execução de uma série de tarefas exige coordenação, com vistas à sua efetiva implementação.

Convém destacar que um Grupo de Trabalho fundamental nesse cenário foi estabelecido durante a X Reunião da ST-HUB. Trata-se de um espaço que, apesar da sua importância, foi relativamente esvaziado nas reuniões, conforme é possível notar também na ata da XV Reunião da ST-HUB: “destacando a reativação desse

16. “En cuanto a la información requerida por el SOHMA, se aclaró que existe una situación de ausencia de datos batimétricos en el sector noreste de la carta No 2202, frente a la desembocadura del río Yaguarón, dado que en esa zona, pese a que la cartografía está prevista por Uruguay, el relevamiento corresponde a Brasil. En relación a lo expresado (...) informó que ya fueron trasladadas las consultas pertinentes a la DNIT, organismo encargado de realizar dicho levantamiento (...).”

Grupo de Trabalho, cuja última sessão foi realizada em 2018, ambas as delegações concordaram com a necessidade de dar continuidade ao trabalho realizado com a promoção de reuniões regulares” (Brasil e Uruguai, 2021, p. 3, tradução nossa).¹⁷ O Grupo de Trabalho do Meio Ambiente ficou sem se encontrar por duas reuniões, diante da falta de envio de representantes do Ibama e do Ministério do Meio Ambiente às reuniões (Brasil e Uruguai, 2016; 2019).

QUADRO 2

Órgãos governamentais domésticos presentes nas reuniões da ST-HUB

	Brasil	Uruguai
Órgão responsável pelo desenvolvimento do projeto	Ministério dos Transportes	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)
Órgãos adicionais envolvidos	Antaq; Ibama, do MMA; Embaixada do Brasil em Montevideu e divisões do MRE; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA); Centro de Hidrografia da Marinha (CHM); Estado-Maior da Armada da Marinha; Fepam/SEM e Seinfra/Rio Grande do Sul; ALM; e DNIT.	Dirección Nacional de Hidrografía; Dirección General de Transporte Fluvial y Marítimo; Prefectura Nacional Naval e o Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Metereologia de la Armada (SOHMA), do Ministerio de Defensa Nacional; Dir. Adjunta de Asuntos de Derecho Internacional; Dirección de Derecho Internacional; y Dir. de Asuntos Limitrofes do Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fonte: Brasil e Uruguai (2011b; 2012a; 2012b; 2013a; 2013b; 2014a; 2014b; 2015a; 2015b; 2016; 2018; 2019; 2020).
Elaboração dos autores.

A partir da leitura das atas ao longo dos anos, é possível colher diversos fragmentos de relatos que demonstram as dificuldades quanto à coordenação das tarefas e cronogramas entre os diferentes órgãos domésticos (nível II), tanto no Uruguai quanto no Brasil, representando desafios para a implementação do acordo.

De forma geral, é possível identificar a ênfase da representação uruguaia em dois eixos: infraestrutura e meio ambiente. A referida delegação tem salientado o aspecto ambiental do projeto, uma vez que o seu andamento, bem como o das obras de infraestrutura (dragagem e terminais portuários), estão atrelados aos aspectos ambientais da bacia hidrográfica e seus recursos. Isto significa que consideram prioritário o avanço nos estudos ambientais, para conhecimento dos impactos à fauna e à bacia, assim como das formas de mitigá-los. Contudo, esse tema não tem recebido atenção homogênea de todas as partes, retardando os seus avanços, como apresentado na seguinte fala da delegação uruguaia.

17. “Destacando ambas delegaciones la reactivación de este Grupo de Trabajo, cuya última sesión se realizó en el año 2018, se coincidió en la necesidad de dar continuidad al trabajo realizado con la promoción de reuniones periódicas”.

A delegação uruguaia propôs à delegação brasileira que, a fim de poder avançar efetivamente neste importante tema, promovesse a possibilidade de agendar uma reunião do Grupo de Proteção ao Meio Ambiente no Brasil, em um prazo de noventa dias para continuar as discussões deste grupo (Brasil e Uruguai, 2016, p. 4, tradução nossa).

Quanto ao Brasil, os tópicos de discussão nas reuniões ST-HUB que têm recebido mais destaque são outras questões, entre as quais os custos e as possíveis fontes de investimentos. Os negociadores brasileiros trabalham com foco na ampla divulgação do projeto da hidrovia. Um exemplo é visto na ata da X reunião, quando a seção brasileira comunica que “sugeriu a realização de seminários binacionais de divulgação da hidrovia após o lançamento da licitação da dragagem do canal de Sangradouro e do canal de acesso ao porto de Santa Vitória do Palmar” (Brasil e Uruguai, 2015b, p. 2).

Isso pode ser consequência de uma resistência dos grupos domésticos, ou até mesmo das instituições políticas, em aprofundar-se em um projeto sobre o qual ainda não há clareza quanto aos seus custos para a sociedade brasileira. Dessa forma, a atuação para ampliar o conhecimento sobre os potenciais da hidrovia, de seu processo de desenvolvimento e de seus possíveis desdobramentos socioeconômicos seria uma forma de alterar essa percepção e alinhar expectativas desses setores. Por meio da negociação internacional, é possível obter opções políticas que tragam benefícios domésticos que estavam aquém da atuação da esfera política interna, fazendo com que essa pressão externa altere os interesses domésticos e favoreça a ratificação dos acordos internacionais (Putnam, 2010).

Na IV reunião do órgão, por exemplo, logo no início das negociações, foi decidido que os investimentos para a dragagem e a construção de terminais portuários nos rios Cebollatí e Tacuarí, no Uruguai, seriam feitos por agentes privados. Este tema tem permanecido ao longo das reuniões, ainda que, em determinados momentos, tenha havido mudanças de posição, como no caso da dragagem de um trecho no território brasileiro, conforme o registro da XIV reunião:

a respeito da dragagem dos canais do Sangradouro e de São Gonçalo, o representante do DNIT informou que o projeto executivo das obras tinha sido apresentado, com orçamento já pronto, em 2019. Informou, contudo, que o governo brasileiro modificou sua programação de investimentos, e que parte dos recursos originalmente previstos para a obra foi transferida. Indicou que, para realizar nova licitação, será necessária a renovação do licenciamento ambiental junto ao Ibama (Brasil e Uruguai, 2020, p. 3-4).

Nesse caso, somente após a renovação da licitação ambiental junto ao Ibama seria possível realizar um novo processo licitatório para a dragagem, e consequentemente possibilitar o início da dragagem no território uruguaio. Ainda, observa-se

que, mesmo estando apresentado e formalizado havia um ano, o projeto executivo das obras ainda não tinha sido iniciado.

As dragagens são um aspecto realmente sensível na implementação do projeto, já tendo suscitado uma manifestação de insatisfação da Delegação Uruguia na XI reunião da secretaria:

a delegação uruguia propôs à delegação brasileira a gentileza de fazer gestões junto às áreas competentes, a fim de viabilizar a agilização do início do processo de licitação dos trechos a serem dragados, uma vez que os empreendimentos privados uruguaios propostos no âmbito da Hidrovia Uruguai-Brasil dependem dessas obras (Brasil e Uruguai, 2016, p. 1, tradução nossa).¹⁸

Desta forma, as reuniões mais recentes têm buscado formas de dar continuidade ao projeto da hidrovia, destacando os aspectos relacionados ao financiamento da obra na ata da XV Reunião da ST-HUB (Brasil e Uruguai, 2021, p. 3, tradução nossa):

com relação ao financiamento do projeto, há duas possibilidades. Uma delas é o financiamento público (que não está descartado) e a segunda é a concessão do trabalho ao setor privado, sendo esta última a opção em que houve um progresso mais favorável. Nesse contexto, a empresa “DTA Ingeniería” (uma das mais importantes empresas de dragagem do Brasil) parece estar muito interessada na dragagem da hidrovia Uruguai-Brasil.¹⁹

É possível mencionar que, recentemente, a presença do Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF) liderando a cooperação técnica para o projeto de Apoio à Concessão do Canal São Gonçalo e ao Desenvolvimento Fronteiriço em torno da Laguna Merín (Brasil e Uruguai) tem permitido alguns avanços práticos (CAF..., 2023).

Em reunião realizada em 5 de outubro de 2021, diante da discussão acerca das obras de infraestrutura para a hidrovia, foi apresentada uma sinalização do Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) em participar do processo de desenvolvimento da hidrovia (Brasil e Uruguai, 2021). Sendo uma instituição financeira internacional que visa promover integração econômica e desenvolvimento social entre os países-membros (CAF, 2022), caso do Brasil e do Uruguai, sua atuação configura um auxílio significativo, tanto em termos de conhecimento técnico quanto com o apoio financeiro para a realização das primeiras etapas das

18. “La delegación uruguaya propuso a la delegación brasileña que tenga a bien realizar gestiones ante las áreas competentes, para viabilizar la agilización del comienzo de la licitación de los trechos a dragar, dado que los emprendimientos privados uruguayos que se plantean en el contexto de la Hidrovia Uruguay-Brasil dependen de dichas obras”.

19. “En cuanto al financiamiento de la obra, existen dos posibilidades. Una de ella es el financiamiento público (no se descarta) y la segunda es la concesión de la obra al sector privado, siendo esta última la opción el la cual se ha avanzado más favorablemente. En este contexto, la empresa “DTA Ingeniería” (una de las empresas dragadoras más importantes de Brasil) aparece muy interesada en la obra de dragado de la hidrovia Uruguay-Brasil”.

obras. Dessa forma, os negociadores do nível I acordaram o apoio e a participação da instituição no processo (Brasil e Uruguai, 2021).

Os negociadores do nível I também reiteraram o seu compromisso com o projeto, por meio de uma Declaração Conjunta dos Ministros das Relações Exteriores Carlos França, do Brasil, e Francisco Bustillo, do Uruguai (Declaración, 2022, tradução nossa).

Ressaltaram que a abertura da Hidrovia Uruguai-Brasil para o efetivo relançamento da navegação comercial entre os dois países constitui um passo transcendental para a integração física bilateral (...). Saudaram a entrega às autoridades brasileiras dos estudos de viabilidade econômica do projeto da Hidrovia Uruguai-Brasil no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).²⁰

A primeira ação dessa parceria foi a alocação de US\$ 285,8 mil para a realização de EVTEAs para a hidrovia Uruguai-Brasil. Ao mesmo tempo, o CAF fez a contratação da empresa AIC Estudios y Proyectos para a confecção de um roteiro ideal, como maneira de identificar as ações a serem desenvolvidas de forma prioritária para a hidrovia. O produto desse estudo de desenvolvimento fronteiriço foi a constatação da viabilidade socioeconômica da hidrovia bem como a necessidade da dragagem do canal São Gonçalo como fator essencial para o desenvolvimento das obras (CAF..., 2022a; 2022b; Resultados..., 2023).²¹ Ainda que o CAF não seja o responsável direto pelo direcionamento e execução do projeto da hidrovia, sua participação tem sido essencial para a evolução das obras e do planejamento futuro.

Recentemente, há informações de que, no Brasil, serão realizadas atualizações no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), a fim de que a Antaq abra o processo de consulta pública para a obtenção de contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos para a exploração da infraestrutura aquaviária da hidrovia da lagoa Mirim. Como poder concedente hidroviário, a Antaq avalia a concessão da hidrovia, uma vez que foi considerada pelo Plano Geral de Outorgas (PGO) como potencialmente navegável (Estudos..., 2022; Governo..., 2023; ANTAQ..., 2024).

Com base nos dados analisados e apresentados, é possível inferir que os desafios das negociações bilaterais residem, especialmente, no alinhamento e na coordenação das ações das burocracias estatais domésticas, bem como nos custos

20. "Destacaron que la habilitación de la Hidrovia Uruguay-Brasil para el relanzamiento efectivo de la navegación comercial entre ambos países constituye un paso transcendente para la integración física bilateral (...). Celebraron la entrega a las autoridades brasileñas de los estudios de viabilidad económica del proyecto de la Hidrovia Uruguay-Brasil en el marco del Programa de Asociación de Inversiones (PPI)".

21. Guillermo Valles, embaixador uruguaio no Brasil, relatou à imprensa que quatro estudos de demanda já foram produzidos sobre o potencial de carga da hidrovia da lagoa Mirim no sentido do Uruguai para o Brasil: i) da CAF; ii) do governo uruguaio; iii) da empresa brasileira DTA que apresentou o EVTEA da lagoa Mirim em 2021; e iv) do setor privado que irá construir o terminal no Uruguai (Início..., 2024, p. 1).

implicados no projeto. Os desafios relacionados à atuação coordenada, ao longo dos anos, pelas instituições domésticas no nível II dos Estados envolvidos, principalmente do Brasil, têm sido um obstáculo para avançar na implementação da hidrovía Uruguai-Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A navegação fluvial entre Uruguai e Brasil, através da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo, tem sido tema presente nos diálogos bilaterais ao longo dos anos. O projeto possui implicações transfronteiriças, permitindo a conexão logística em um território já profundamente conectado por seus recursos hídricos, por suas fronteiras terrestres e pela cultura dos seus povos.

Entretanto, a implementação dos resultados do Acordo sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovía Uruguai-Brasil, firmado em 2010, requer um acompanhamento das ações dos atores domésticos que compõem a ST-HUB que acaba refletindo em uma série de contingências nacionais. A ST foi instituída como o órgão para a coordenação dos aspectos técnico-operacionais para a implementação do projeto. Em mais de dez anos, mais de quinze reuniões ocorreram sem que a hidrovía tenha sido implementada e com desafios ainda significativos.

A partir do pressuposto de que as instituições formalizadas entre Estados carecem da interface com as instituições domésticas dos países envolvidos, a pesquisa se ampara na lógica dos jogos de dois níveis. Se no nível I (internacional) Uruguai e Brasil têm institucionalizado seu interesse na cooperação formalizada pelo acordo, buscou-se identificar as instituições estatais domésticas (nível II) responsáveis pelas negociações para a sua implementação, no âmbito da ST-HUB. Observa-se que, nessas reuniões, aproximadamente treze órgãos governamentais domésticos brasileiros e em torno de oito órgãos governamentais uruguaios têm buscado coordenar as suas tarefas, por meio do estabelecimento de diagnósticos, cronogramas e grupos de trabalho em temáticas das suas competências.

Da leitura das atas das reuniões é possível inferir significativas dificuldades quanto à coordenação da execução das tarefas. É claro que, no contexto democrático, esse desafio se torna ainda mais significativo em razão das mudanças de prioridades quanto a determinados temas e instituições. No caso da hidrovía Uruguai-Brasil é possível afirmar que a sua implementação ainda depende de maior coordenação e harmonização das ações dos atores domésticos, tanto nos aspectos técnico-operacionais quanto nos custos envolvidos.

Este trabalho abre caminho para que estudos futuros possam: i) aprofundar a hipótese de que o tema não tenha sido priorizado pelos governos nacionais em

suas políticas ao longo dos anos (retardando as medidas para a execução das obras que viriam a viabilizar a iniciativa); ii) analisar os impactos socioeconômicos e ambientais da hidrovia no território, como o transporte de bens, deslocamento de pessoas, pesca artesanal, entre outros; e iii) abranger as contribuições técnicas e financeiras dos bancos de desenvolvimento regional nos projetos de integração.

REFERÊNCIAS

60 ANOS do relançamento da hidrovia Brasil-Uruguai. **Gov.br**, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/ocultadas/orgaos/seppi/noticias-1/60-anos-do-relancamento-da-hidrovia-brasil-uruguai>. Acesso em: 30 set. 2024.

ANTAQ decide aperfeiçoar estudos de viabilidade para concessão da hidrovia da Lagoa Mirim. **Gov.br**, 11 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/antaq/pt-br/noticias/2024/antaq-decide-aperfeicoar-estudos-de-viabilidade-para-concessao-da-hidrovia-da-lagoa-mirim>. Acesso em: 7 nov. 2024.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 109, de 1977. Aprova o texto do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento 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) concluídos entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, p. 6561, 13 ago. 1977. Seção 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-109-25-novembro-1977-364430-exposicaodemotivos-148112-pl.html>. Acesso em: 28 set. 2024.

_____. Decreto nº 1.148, de 26 de maio de 1994. Transfere do Ministério da Integração Regional para a Fundação Universidade Federal de Pelotas, no Estado do Rio Grande do Sul, o acervo técnico-científico, os bens patrimoniais e os projetos vinculados ao Plano de Desenvolvimento Integrado da Bacia da Lagoa Mirim. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 7761, 27 maio 1994. Disponível em: https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Decreto-n.-1.148-de-26-de-maio-de-1994-_ALM.pdf. Acesso em: 30 set. 2024.

_____. Decreto nº 8.548, de 23 de outubro de 2015. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil, firmado em Santana do Livramento, em 30 de julho de 2010. **Diário Oficial da União**, p. 12, 26 out. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8548.htm. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL; URUGUAI. Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín. **Notas Reversales del 26 de abril de 1963.** Montevideo: CLM, 1963. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguaia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf>. Acesso em: 30 set. 2024.

_____. **Notas Reversales Complementares del 5 de agosto de 1965.** Montevideo: CLM, 1965. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguaia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf>.

_____. **Nuevas Notas Reversales del 20 de mayo de 1974.** Montevideo: CLM, 1974. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguaia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf>.

_____. **Acuerdo sobre transporte fluvial y lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil.** Santana do Livramento: CLM, 2010.

_____. **VII Reunión de Alto Nivel para la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil.** Montevideo: CLM, 2011a.

_____. **Ata da II Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil.** Brasília: CLM, 2011b.

_____. **Acta de la III Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil.** Montevideo: CLM, 2012a.

_____. **Ata da IV Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil.** Rio de Janeiro: CLM, 2012b.

_____. **Acta de la V Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil.** Montevideo: CLM, 2013a.

_____. **Ata da VI Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil.** Rio de Janeiro: CLM, 2013b.

_____. **Acta de la VII Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil.** Montevideo: CLM, 2014a.

_____. **Ata da VIII Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil.** Rio de Janeiro: CLM, 2014b.

_____. **Acta de la IX Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil.** Montevideo: CLM, 2015a.

_____. **Ata da X Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil.** Rio de Janeiro: CLM, 2015b.

_____. **Acta de la XI Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil.** Montevideo: CLM, 2016.

_____. **Ata da XII Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil.** Niterói: CLM, 2018.

_____. **Acta de la XIII Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil.** Montevideo: CLM, 2019.

_____. **Ata da XIV Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil.** [s.l.]: CLM, 2020.

_____. **XV Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil.** [s.l.]: CLM, 2021.

CAF – BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA. **Aplicación Metodología EASE-IIRSA.** Buenos Aires: CAF, 2015. Disponível em: https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_aplicacion_LagunaMerin_LagoaDosPatos_versión_impresa2015.pdf. Acesso em: 30 set. 2024.

_____. **Convenio constitutivo:** marzo 2022. [s.l.]: CAF, 2022. Disponível em: <https://www.caf.com/media/3682615/convenio-constitutivo-marzo-2022.pdf>. Acesso em: 30 set. 2024.

CAF apoyará la concesión de la hidrovia Brasil-Uruguay y el desarrollo fronterizo en la región. **CAF**, 10 jun. 2022a. Disponível em: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2022/03/caf-apoyara-la-concesion-de-la-hidrovia-brasil-uruguay-y-el-desarrollo-fronterizo-en-la-region/>. Acesso em: 30 set. 2024.

CAF profundiza el diálogo con actores locales relacionados con el proyecto de integración de la hidrovia Brasil-Uruguay. **CAF**, 9 dic. 2022b. Disponível em: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2022/12/caf-profundiza-el-dialogo-con-actores-locales-relacionados-con-el-proyecto-de-integracion-de-la-hidrovia-brasil-uruguay/>. Acesso em: 30 set. 2024.

CAF continua apostando na integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai. **CAF**, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://www.caf.com/pt/presente/noticias/2023/04/caf-continua-apostando-na-integra%C3%A7%C3%A3o-fronteiri%C3%A7a-entre-brasil-e-uruguai/>. Acesso em: 29 set. 2024.

CARVALHO, B. H.; SCHIMANSKI, S. Integração regional: as negociações entre Brasil e Uruguai sobre a Hidrovia da Lagoa Mirim. **Medium**, 15 set. 2022. Disponível em: <https://medium.com/mundorama/integra%C3%A7%C3%A3o-regional-as-negocia%C3%A7%C3%B5es-entre-brasil-e-uruguai-sobre-a-hidrovia-da-lagoa-mirim-ed6c35e137a2>. Acesso em: 29 set. 2024.

CASTRO, A. C.; CIMINI, F. El financiamiento de la integración infraestructural sudamericana: las dificultades institucionales de constitución de un nuevo arreglo financiero regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 123-147, 2020.

DECLARACIÓN conjunta del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Carlos França, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Francisco Bustillo. **Uruguay Presidencia**, 10 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/declaracion-conjunta-ministros-relaciones-exteriores-brasil-carlos-franca>. Acesso em: 5 jun. 2024.

ESTUDOS da Hidrovia Brasil-Uruguai são entregues ao Governo Federal. **Gov.br**, 13 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2022/04/estudos-da-hidrovia-brasil-uruguai-sao-entregues-ao-governo-federal>. Acesso em: 7 nov. 2024.

FERNANDES, F. M. de; COLLARES, G. L.; CORTELLETTI, R. A água como elemento de integração regional. **Revista Estudos Avançados**, v. 35, n. 102, p. 59-77, 2021.

GOVERNO avança no estabelecimento da hidrovia da Lagoa mirim. **Gov.br**, 13 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2023/governo-avanca-no-estabelecimento-da-hidrovia-da-lagoa-mirim>. Acesso em: 7 nov. 2024.

HIDROVIA do Mercosul. **Gov.br**, 26 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/old/hidrovia-do-mercossul>. Acesso em: 30 set. 2024.

INÍCIO da dragagem da Lagoa Mirim abre caminho para terminal graneleiro uruguaio. **Modal Revista de Infraestrutura e Logística**, 8 abr. 2024. Disponível em: <https://revistamodal.com.br/inicio-da-dragagem-da-lagoa-mirim-abre-caminho-para-terminal-graneleiro-uruguaio/>. Acesso em: 7 nov. 2024.

MOERZINGER, A. **100 anos do Tratado entre Estados Unidos do Brasil e a República Oriental do Uruguai, modificando as suas fronteiras na Lagoa Mirim e Rio Jaguarão e estabelecendo princípios gerais para o comércio e navegação nessas paragens**. Montevideu: Embaixada do Brasil no Uruguai, 2009.

PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

RESULTADOS dos estudos sobre integração hidroviária entre Uruguai e Brasil. **CAF**, 3 abr. 2023. Disponível em: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/04/oficinas-de-estudios-sobre-integra%C3%A7%C3%A3o-hidroviaria-brasil-uruguai/>. Acesso em: 30 set. 2024.

VIRGA, T.; MARQUES, T. C. A. de. A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 149-180, 2020.

