

## PROJETO DA HIDROVIA URUGUAI-BRASIL: UMA ANÁLISE POR MEIO DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

BRUNO HAMMES DE CARVALHO<sup>1</sup>; SILVANA SCHIMANSKI<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas – bhdcarvalho@gmail.com

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas – silvana.schimanski@ufpel.edu.br

### 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva identificar, por meio dos jogos de dois níveis, dinâmicas internacionais e domésticas que impactam o desenvolvimento do projeto da Hidrovia Uruguai-Brasil (HUB) dentro da Secretaria Técnica para Hidrovia Uruguai-Brasil. A HUB é um projeto de integração e desenvolvimento econômico oriundo do Acordo entre Brasil e Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil (CLM, 2010).

A bacia hidrográfica Mirim-São Gonçalo é binacional, tendo 47% (29.250 km<sup>2</sup>) de sua área em território brasileiro e 53% (33.000 km<sup>2</sup>) em território uruguaio. Ao contemplar cinco departamentos uruguaio e vinte e um municípios brasileiros, suas águas são utilizadas para atividades agrícolas e abastecimento humano (ALM, 2023a).

A cooperação focada na utilização dos recursos, desenvolvimento e retorno da navegação na bacia iniciou na década de 60, quando Brasil e Uruguai criaram a Comissão Mista Brasileiro-Uruguia para Desenvolvimento da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim (CLM) (CLM, 1961; 1963-1974), institucionalizada em 1977 por meio do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (BRASIL, 1977). Firmado em 2010, o Acordo da hidrovia objetiva uma maior integração e desenvolvimento na região da bacia hidrográfica Mirim-São Gonçalo a partir da criação de uma hidrovia binacional e a incrementação da navegação comercial e circulação de turistas (CLM, 2010).

Para a gestão do projeto foi constituído o órgão da ST-HUB. Sua composição no lado brasileiro diz respeito à membros do Ministério da Infraestrutura e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), enquanto o *Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)* por meio da Dirección Nacional de Hidrografia e a *Dirección General de Transporte Fluvial y Marítimo* compõem o lado uruguaio. Demais atores de órgãos domésticos dos dois Estados considerados relevantes para o processo são incluídos quando necessário (CLM, 2010).

Durante o desenvolvimento do projeto da HUB, através da análise das atas da Secretaria, é perceptível que o comprometimento e a iniciativa dos atores centrais oscilaram e encontraram, em alguns momentos, divergências no nível de interesse das partes que levaram a um avanço inconstante na sua execução (CARVALHO, 2022). Considerando que as representações na ST-HUB são compostas por agentes domésticos que se relacionam no nível internacional, surge o seguinte questionamento: o impacto ao desenvolvimento do projeto da HUB é oriundo de dinâmicas internacionais ou domésticas?

A lente interpretativa adotada é a abordagem de dois níveis de Robert Putnam (2010), pois para o autor as relações internacionais e as políticas domésticas estão interligadas, fazendo com que as negociações internacionais sejam desenvolvidas e impactadas em dois níveis. Os tomadores de decisão lutam para conciliar, simultaneamente, os imperativos domésticos e internacionais.

O nível internacional, denominado de nível I, é onde os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as demandas domésticas, enquanto mitigam os desdobramentos adversos das evoluções externas. O nível II, doméstico, é concebido como ambiente onde ocorre a ratificação dos termos negociados no nível I. A ratificação é tida como o processo decisório, seja qual ele for, necessário para apoiar e implementar os acordos produzidos no nível I (PUTNAM, 2010).

A escolha da Secretaria como ambiente de análise se justifica em razão dela possibilitar analisar ambos os níveis, pois o Acordo reconhece que são necessários alinhamentos e harmonização entre instituições da esfera doméstica, em ambos os países, para a operacionalização da hidrovia. A ST-HUB representa o foro das discussões entre as instituições do nível II de cada Estado e concomitantemente está inserida no nível I.

## **2. METODOLOGIA**

A pesquisa envolveu abordagem qualitativa com finalidade analítica. As fontes primárias foram documentos, sendo eles as atas das quinze reuniões realizadas pela ST-HUB entre o período de 2011 a 2021. As fontes secundárias abarcaram o referencial bibliográfico selecionado para guiar a análise de conteúdo, a qual possibilita a inferência de conhecimentos através de um conjunto de técnicas de análise dos materiais observados (BARDIN, 2011).

## **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A observação das atas possibilita inferir que as representações dos dois Estados têm assumido compromissos unilaterais e conjuntos para o desenvolvimento da hidrovia. Eles envolvem o agendamento de reuniões, o desenvolvimento de regulamentos para a hidrovia e compartilhamento de banco de dados. É crível que as negociações no nível I, apesar de sofrerem com as pressões internas, mantêm comportamento compromissório dos negociadores e dos Estados que representam (CARVALHO, 2022).

Paralelamente, é possível identificar uma atuação profunda dos presidentes dos dois Estados para a realização do projeto. Em fevereiro de 2021, em Brasília, foi realizado o encontro entre os presidentes Lacalle, do Uruguai, e Bolsonaro, do Brasil (CLM, 2021), alavancando um novo processo de obtenção de licenças e a realização de estudos de viabilidade para obras de infraestrutura da hidrovia. Com a troca do governo brasileiro, nos primeiros meses do terceiro mandato do presidente Lula ocorreu um encontro entre Lula e Lacalle Pol em Montevideu, onde o líder brasileiro sinalizou que todas as iniciativas para a implementação da Hidrovia fossem efetivadas (ALM, 2023b).

Contudo, é no nível doméstico, nível II, que são identificadas divergências nas ações adotadas pelas representações. A representação uruguaia foca no eixo de infraestrutura e meio ambiente, enquanto a brasileira trabalha a ampla divulgação e mediação do projeto.

A justificativa para o interesse uruguaio é fato de que as obras de infraestrutura, como as dragagens e construção de terminais portuários, bem como o desenvolvimento da hidrovia em si, estão atreladas à gestão ambiental da bacia. Ao liderar as discussões acerca desses temas, os atores uruguaio buscam conduzir os atores brasileiros às discussões e evocar sua importância para com o projeto (CLM, 2016). Essa divergência de enfoques acarreta dificuldades ao

desenvolvimento do projeto, exemplificando destaca-se a não realização de dois encontros do Grupo de Trabalho do Meio Ambiente advinda da ausência de representantes brasileiros do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA (CLM, 2016; 2019).

Em oposição, a representação brasileira objetiva a realização de eventos voltados à divulgação da hidrovia. Na ocasião da Xª reunião, a seção brasileira comunicou 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" (CLM, 2015, p. 2). Tal procedimento pode ser compreendido como uma tentativa de ampliar conhecimento sobre os potenciais da hidrovia, seu processo de desenvolvimento e seus possíveis desdobramentos socioeconômicos. Essa linha de ação se justifica como medida para lidar com a existência de uma possível resistência dos grupos domésticos e/ou das instituições políticas em aprofundar-se em um projeto sobre o qual ainda não há clareza quanto aos custos ou benefícios para a sociedade brasileira.

O segundo ponto de diferença entre as esferas domésticas inseridas no processo da Secretaria é a coesão dos grupos e interesses. O Acordo para Hidrovia foi assinado pelos Estados em 30 de julho de 2010 (CLM, 2010), tendo sua promulgação realizada em 23 de setembro de 2011 pelo governo uruguaio (CLM, 2011). Na IIª reunião da ST-HUB, em 20 de outubro de 2011, a representação uruguaia já sinalizava o aceite jurídico dos aspectos acordados e seu comprometimento com o projeto, com sua execução e a atuação na Secretaria (CLM, 2011). Essa evidência aponta a existência de instituições políticas com interesses e atores coesos, impactando positivamente no processo e no nível I.

Ao contrário do Uruguai, a representação brasileira aponta sofrer com interesses diversos dentro de seus atores domésticos e divergências de ação. Atendo-se do mesmo exemplo, é identificado que o processo brasileiro para a ratificação do Acordo tomou mais de cinco anos, sendo finalizado em 23 de outubro de 2015 (CLM, 2015). A justificativa seria o processo burocrático e legislativo necessário para ratificação no congresso nacional. Esse fato dialoga com o aspecto destacado anteriormente, de que na esfera de nível II, no Brasil, ainda busca-se constituir interesse coeso de seus grupos domésticos acerca do desenvolvimento da hidrovia Uruguai-Brasil.

#### 4. CONCLUSÕES

Com base nos dados expostos, é possível inferir que os desafios das negociações bilaterais residem, especialmente, no alinhamento e na coordenação das ações das burocracias estatais domésticas. Mesmo com a formalização dos processos decisórios e das ações políticas internacionais na esfera regional, ainda há dependência das competências nacionais. A divergência entre os interesses e atuações dos grupos e instituições domésticas no nível II de cada Estado, principalmente do Brasil, têm sido um desafio para avançar no projeto da Hidrovia Uruguai-Brasil.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA LAGOA MIRIM - ALM. **Bacia hidrográfica da Lagoa Mirim**. 2023. Online. Disponível em: <<https://agencialagoamirim.com.br/bacia-hidrografica/>>. Acesso em: 19 set. 2024.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA LAGOA MIRIM - ALM. **Diretor da ALM teve audiência com Ministro Márcio França, de Portos e Aeroportos**. 10 maio 2023. Publicações: Notícias ALM. Online. Disponível em: <<https://agencialagoamirim.com.br/2023/05/diretor-da-alm-teve-audiencia-com-ministro-marcio-franca-de-portos-e-aeroportos/>> . Acesso em: 19 set. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.  
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: 19 set. 2024.

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) - Relações Internacionais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.

COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Notas Reversales 24/04/1963; 05/08/1963; 20/05/1974**. Disponível em: <<https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mi%20Brasileiro-Uruguia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2024.

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

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Ata da II Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. Brasília, 20 out. 2011.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Ata da X Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. Rio de Janeiro, 04 dez. 2015.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de la XI Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil**. Montevideu, 11 nov. 2016.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de la XIII Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil**. Montevideu, 22-23 jul. 2019.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **XV Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil**. Online, 05 out. 2021.

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