

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

DANIELA SCHNEIDER TONEL

**A INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA BRASIL-URUGUAI E O PROJETO DE SANEAMENTO
URBANO INTEGRADO ACEGUÁ-ACEGUA.**

Porto Alegre
2018

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

DANIELA SCHNEIDER TONEL

**A INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA BRASIL-URUGUAI E O
PROJETO DE SANEAMENTO URBANO INTEGRADO ACEGUÁ-
ACEGUA.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Escola de Humanidades, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Profª. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques

Orientador (a)

Porto Alegre

2018

Ficha Catalográfica

T664i Tonel, Daniela Schneider

A integração fronteiriça Brasil-Uruguai e o Projeto de Saneamento Urbano Integrado (Aceguá-Acegua) / Daniela Schneider Tonel . – 2018.

179 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques.

1. Integração regional. 2. Brasil-Uruguai. 3. Fronteira. 4. Cooperação. I. Marques, Teresa Cristina Schneider. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

DANIELA SCHNEIDER TONEL

**A INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA BRASIL-URUGUAI E O
PROJETO DE SANEAMENTO URBANO INTEGRADO ACEGUÁ-
ACEGUA.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Escola de Humanidades, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Aprovada em: _____ / _____ / _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Camilo López Burian – Udelar

Prof. Dr. Augusto Neftali C. de Oliveira - PUCRS

Profa. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques- PUCRS- Orientadora

Porto Alegre

2018

À minha mãe

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a contribuição de muitas pessoas que me acompanharam ao longo da minha jornada de discente. Agradeço aos meus mestres da Geografia, em especial os professores Ana Soster, Tânia Ferrer e Ademir Chiappetti, que tanto me instigaram na área do conhecimento e em mim semearam o desejo da ampliação do saber, o qual se consagrou com esse curso de mestrado.

Agradeço à minha orientadora Teresa Schneider Marques que persistentemente me guiou por caminhos em que a palavra de ordem foi a excelência e o rigor, fazendo desse trabalho, apesar de árduo, imensamente gratificante e enriquecedor. Da mesma forma, agradeço as inúmeras oportunidades proporcionadas por ti de repensar, reescrever e reconstruir o meu texto, ocasiões em que não faltaram suporte para um pleno desenvolvimento. Tua contribuição foi clara não só na disponibilização de referências bibliográficas e documentos, como no entendimento de que o conhecimento deve ser situado e estruturado. Obrigada por me conduzir de forma efetiva e plena!

Agradeço à professora Maria Izabel Mallmann, minha primeira mentora, que em uma conversa trouxe a possibilidade do objeto desse trabalho ser o PSUIAA, o qual foi muito precioso pela possibilidade em desbravar o espaço geopolítico de faixa de fronteira - região em que me criei - fazendo essa caminhada mais leve e prazerosa. Além disso, agradeço à prof^a Mallmann a gentileza de ceder documentos que foram valiosos para a construção desse estudo.

Agradeço também a todo o corpo docente que fez parte da minha trajetória nesses dois anos no PPGCS-PUCRS, por terem proporcionado leituras e debates que contribuíram para o meu amadurecimento intelectual.

Agradeço ao sr. Marcelo Pinheiro, secretário de Gestão Integrada e Segurança Pública de Aceguá, ao prover todo o suporte para que a minha saída de campo fosse frutífera, assim como a sua disponibilidade em me auxiliar com acesso às informações e documentos relativos aos municípios lindeiros. Agradeço a todos os aceguaenses pela receptividade e acolhida, em particular ao prefeito Gerhard Martens e o vice-prefeito Júlio Cesar Monteiro que atenciosamente cederam parte de suas agendas.

Agradeço ao meu colega e amigo Vagner Vargas que foi incansável em me conceder apoio técnico e palavras de perseverança nos momentos de angústia e pressão, dando-me a certeza de que essa longa caminhada seria exitosa.

Agradeço ao meu colega Felipe Mastalir de Azambuja por todo o seu empenho e boa vontade em me auxiliar na elaboração do mapa das cidades-gêmeas. Da mesma forma agradeço ao professor Régis Lahm, responsável pelo Laboratório de Tratamento de Imagens e Geoprocessamento da PUCRS, que cordialmente me acolheu e disponibilizou os recursos desse espaço de trabalho.

Agradeço às minhas amigas, irmãs de coração, que tanto contribuíram para a minha persistência ao cederem os seus ombros e ouvidos. Em especial, Maria Elizabeth Kohler Jorge, pela parceria de sempre e para sempre. Adriana Zimmerman, obrigada pelo carinho, amizade e belas surpresas. Vocês fazem toda a diferença no meu viver.

Aos meus irmãos, Adriana e Guilherme, pelo companheirismo e por traduzirem o significado do verdadeiro amor. É muito bom tê-los nessa mesma caminhada.

Agradeço aos meus filhos, Guilherme e Helena, por terem tido a paciência de conviver com uma mãe mais ausente do que presente em que, em muitas ocasiões, só teve olhos para a tela do computador. Obrigada filho pelas revisões e pelos quebra-galhos nos problemas surgidos. Obrigada Helena por ter tido paciência e compreensão. Espero que o meu esforço se traduza para vocês na forma de que, apesar da batalha ser árdua, a vitória depende de nós! Todos os nossos investimentos pessoais na área do conhecimento sempre valem a pena, é um imenso mundo a ser explorado, mas que a cada passo dado nos faz mais gente.

Agradeço à minha mãe que me ensinou a ser guerreira e dar valor ao que constrói. Tu foste a mecenas da minha empreitada, sem a tua ajuda e amparo o meu sonho não se tornaria realidade. Muito obrigada, mãe!

E, por fim, agradeço à vida por sua generosidade em oferecer a cada dia um novo amanhecer.

Meus agradecimentos.

As fronteiras foram riscadas no mapa,
A Terra não sabe disso:
São para ela tão inexistentes como esses meridianos com que os velhos
Sábios a recortavam como se fosse um melão.
É verdade que vem sentindo há muito uns pruridos,
Uma leve comichão que às vezes se agrava: ela não sabe que são os homens...
Com as suas guerras e outros meios de comunicação.

(Mario Quintana)

RESUMO

O presente trabalho tem como foco a análise do processo de construção e implementação do Projeto de Saneamento Urbano Integrado nas cidades homônimas Aceguá-Acegua (PSUIAA), localizadas na fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Interessa sobretudo compreender como se deu o processo em si e se o projeto de saneamento em questão evidencia o aprofundamento do processo de integração regional. Interessa ainda analisar o papel dos atores locais no processo. Para tanto, foram utilizados documentos oficiais e outros de fontes diversas, tais como fontes bibliográficas, revistas, arquivos em mídia eletrônica e documentos legais. Além dessas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores políticos locais. A metodologia escolhida para a análise desses dados foi a análise documental qualitativa e a história oral. Dessa forma, o presente trabalho se insere no debate sobre processos de integração regional, mais especificamente sobre infraestrutura dos processos integracionistas enquanto parte de um processo político.

Palavras-chave: Integração regional; Brasil- Uruguai; Fronteira; Cooperação.

Abstract

The focus of the present study is on the construction and implementation process of the Integrated Urban Sanitation Project in Aceguá-Acegua cities (PSUIAA), both located on the border between Brazil and Uruguay. It is particularly important to understand how the process itself took place and whether the sanitation project in question shows the deepening of the regional integration process. It is also interesting to analyze the role of local people in the process. For that effect, official documents as well as others from different sources were used, such as of bibliographical nature, magazines, electronic media archives and legal documents. In addition to these after mentioned sources, semi-structured interviews were conducted with local political people. The methodology chosen for the analysis of these data was qualitative documentary analysis and oral history. Hence, the present work is inserted in the debate about regional integration processes, more specifically about the infrastructure of the integration processes as part of a political process.

Key words: Regional integration; Brazil- Uruguay; Border; Cooperation

LISTA DE SIGLAS

ALBA-TCP –Aliança Bolivariana para os povos de nossa América- Tratado de Comércio dos Povos

ALADI – Associação Latino-americana de Integração

ALALC- associação Latino-americana de Livre Comércio

ALM- Agência Lagoa Mirim

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAN- Comunidade Andina das Nações

CARICOM- Comunidade do Caribe

CECA- Comunidade Econômica do Carvão e do Aço

CEEA- Comunidade Europeia de Energia Atômica

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CELAC- Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos

CLPC- Comissão de Limites da Plataforma Continental

CMC – Conselho de Mercado Comum

CEPAL- Comissão Econômica para América Latina e Caribe

COF- Convênio de Financiamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

CORSAN – Companhia Rio-grandense de Saneamento

DEXP- Direção de Expansão da Corsan

ETE- Estação de Tratamento de Efluentes

FCCR- Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental - RS

FOCEM- Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul

GAN- Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai

GTIF- Grupo de Trabalho de Integração de Fronteira

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH- Índice de Desenvolvimento Humano

INE- Instituto Nacional de Estatística

INM- Instituto Nacional de Meteorologia

INPE- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

LI- Licença de Instalação

MCCA- Mercado Comum Centro-Americano

OSE- Obras Sanitárias del Estado/ Uruguay

OPA- Operação Pan-Americana

PDFF- Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira

PNSB- Pesquisa Nacional de Saneamento Básico

PSUIAA- Projeto de Saneamento Urbano Integrado Aceguá-Acegua

RAN- Reuniões de Alto Nível

REMI- Reunião especializada de Municípios e Intendências do Mercosul

RI- Relações Internacionais

SIAB- Sistema de Informação da Atenção Básica

TEC- Tarifa Externa Comum

UE- União Europeia

UFPel- Universidade Federal de Pelotas

UNASUL- União das Nações Sul-Americanas

UTF- Unidade Técnica Focem

UTNF- Unidades Técnicas Nacionais FOCEM dos Estados Partes

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	14
2. INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA CONSTRUÇÃO SOCIAL PASSÍVEL DE AVANÇOS E RETROCESSOS.....	28
2.1 LEITURAS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL	29
2.2 A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL.....	36
2.3 O MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO NO CONE SUL.....	47
2.4 BRASIL-URUGUAI: RELAÇÕES EM DIFERENTES NÍVEIS.....	54
3. A FRONTEIRA COMO ELEMENTO POLÍTICO-ESPACIAL FOMENTADOR DO ESTREITAMENTO DAS RELAÇÕES BRASIL-URUGUAI.....	64
3.1 A FRONTEIRA COMO ESPAÇO DE INTEGRAÇÃO.....	64
3.2 A NOVA AGENDA, O FOCEM E O PSUIAA.....	78
3.3. AS CIDADES EM REDE, A PARADIPLOMACIA E A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA.....	88
3.3.1. Os governos subnacionais no Brasil.....	98
3.3.2. Os governos subnacionais no Uruguai.....	99
4. AS CIDADES-GÊMEAS E O PSUIAA.....	103
4.1 UMA CIDADE, DOIS PAÍSES: O LUGAR E SUAS HISTÓRIAS.....	104
4.2 A CONSTRUÇÃO DO PROJETO DE SANEAMENTO: AVANÇOS E RECUOS....	109
4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PSUIAA: ENTRAVES PARA UMA PLENA REGIONALIZAÇÃO.....	127
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
6. FONTES E BIBLIOGRAFIA.....	145
A) ARTIGOS, CAPÍTULOS E LIVROS.....	145
B) DOCUMENTOS PRIMÁRIOS, MATÉRIAS DE JORNAIS E OUTRAS FONTES.....	155
ANEXOS 1	
A) INFORMAÇÕES SOBRE AS ENTREVISTAS E PERFIS DOS ENTREVISTADOS.....	159
B) CARTAS DE CONCESSÃO DE ENTREVISTAS.....	161
ANEXOS 2	
A) MAPAS.....	164
B) FOTOGRAFIAS.....	173

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como foco a análise do processo de construção e implementação do Projeto de Saneamento Urbano Integrado nas cidades homônimas Aceguá-Acegua (PSUIAA), localizadas na fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Esse projeto tem como interesse maior compreender os processos presentes em seus desdobramentos - desde a fase embrionária até o presente momento (maio de 2018) -, considerando que, em ambos os municípios, ele ainda não se encontra concluído.

O PSUIAA tem como objetivo maior a implementação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem nas duas cidades fronteiriças. Atualmente, a realidade sanitária presente em ambas as cidades é precária, sobretudo em virtude da inexistência de um sistema de reservatório e tratamento de esgoto, o qual é lançado diretamente no meio ambiente colocando em risco a qualidade ambiental e de saúde de seus habitantes. Sabe-se que o saneamento básico no Brasil está previsto em lei de nº 11.445/2007, sendo um direito assegurado pela Constituição (BRASIL, 2018). Todavia, como se dá o processo de implementação desse direito quando ele deve ser negociado com outro Estado em virtude de uma situação territorial tão específica quanto a fronteira?

O PSUIAA encontra-se espacialmente situado em uma área de fronteira e essa região, por suas características singulares, necessita de um estudo e um olhar diferenciado uma vez que, envolve questões específicas que resultam, por sua vez, em normas e práticas diferenciadas. Há de se considerar, também, que a empiria das relações sociais, políticas e culturais de uma área transfronteiriça resulta num forte e diferenciado entrelaçamento que a torna *sui generis*.

Ao se analisar os trâmites da implementação desse projeto, se buscará demonstrar as razões dele ser um evento significativo na história das relações internacionais do Brasil e do Uruguai, dado as convergências de políticas e ações bilaterais ocorridas no âmbito da integração regional. Cabe, portanto, através da análise de implementação do objeto de estudo desse projeto – o PSUIAA – verificar se o processo de construção do mesmo, permitiu um aprofundamento das relações de integração e cooperação entre os dois países.

Para tanto, interessa estabelecer níveis de análise e de compreensão desse projeto binacional. No nível macro, se faz imprescindível resgatar historicamente os processos

integracionistas de caráter supranacional ocorridos na Europa e na América Latina como propulsores dos novos arranjos ocorridos no Cone Sul. Além disso, se faz premente o entendimento da mudança conceitual que a fronteira passa a ter nesse contexto histórico como um espaço geopolítico dinâmico, fluido e de confluência de interesses compartilhados entre as nações envolvidas.

Sabe-se que, a construção das bases integradoras que envolvem o Brasil e o Uruguai fazem parte de um processo que remonta o período de formação dos dois territórios, mas que sofreu um forte impulso no final do século XX com a formação da União Europeia. O bloco econômico europeu, pelo seu alto nível institucional, serviu de inspiração e modelo para os processos integracionistas posteriores e, fundamentalmente, os ocorridos nos países latino-americanos. A importância da compreensão dos processos de formação dos blocos econômicos regionais da América Latina, assim como a análise de seus pormenores, congrega para o entendimento dos elementos envolvidos na formação do Mercosul e, conseqüentemente, no estreitamento das relações Brasil-Uruguai.

A União Europeia, por ser considerada um processo, até hoje, sem precedentes na história das nações também é analisada. Ela se traduz como forma de integração pacífica e voluntária em que “naciones previamente soberanas en una única organización transnacional, la Unión Europea (UE), es hasta hoy el intento más significativo y trascendente efectuado en materia de regionalismo” (MALAMUD; SCHMITTER, 2006, p. 3). Ressalta-se, nesse sentido, a importância dada à UE pelo seu alto grau de complexidade e de institucionalidade, sendo hoje reconhecida por seu perfil supranacional que, por essas razões, passou a ser parâmetro para os demais processos de integração que surgiram no cenário latino-americano.

Na América Latina, Mariano percebe duas ondas integracionistas: uma iniciada nos anos 1960 e outra nos anos de 1980. A primeira, surgida no contexto da Guerra Fria, possuía um caráter defensivo, enquanto que a segunda - e a que nos interessa, sabendo-se que é nesse contexto que se desenvolve a revisão sobre regionalismo -, tem a sua formação justamente com o término da Guerra Fria e com o fim da centralização existente em um mundo bipolar, favorecendo a formação dos arranjos regionais. Entre eles, destacamos o Mercosul, que surgiu em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, como resultado do estreitamento das relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina.

Para Mariano (2007), os movimentos integracionistas que emergiram após a década de 1980 foram impulsionados pelo processo de globalização. Segundo a autora (2007, p. 135), a “globalização aumentou a sensação de vulnerabilidade dos países, especialmente daqueles considerados em situação de subdesenvolvimento, enquanto a regionalização parecia protegê-los de uma sensação de isolamento” e por essa razão o novo regionalismo passa a ter características diferenciadas da primeira onda. Trata-se de um regionalismo aberto, isto é, um regionalismo voltado para a construção de relações de integração entre os países signatários propiciadas, basicamente, pela eliminação das barreiras impostas ao comércio de produtos e serviços. À vista disso, o foco está em desenvolver mecanismos de abertura comercial e de capacitar o Estado para “responder às novas demandas sociais, assim como lidar com a realidade das pressões exercidas pelas relações transnacionais” (MARIANO, 2007, p. 136).

Diante desse novo ordenamento mundial, a integração regional tornou-se pauta das agendas internacionais e levou os países latino-americanos a reorganizar o papel dos Estados e adequar as suas políticas externas para esse fim. Com a vigência dessa nova ordem, também houve a abertura de espaço para novos setores político-institucionais de poder envolvendo as escalas de competência transnacional, nacional e subnacional (HOFFMANN et. al., 2008, p. 136).

Assim, interessa sobretudo ir além do nível macro e identificar os atores envolvidos no processo em estudo. Nesse empreendimento de cunho binacional em estudo, agregaram-se diligências e práticas que tangenciaram diferentes níveis de poder e envolveram atores que, até recentemente, pouca visibilidade tinham no cenário internacional. Dessa maneira, o presente estudo objetiva analisar a atuação das entidades subnacionais como agentes de fortalecimento das relações internacionais entre o Brasil e o Uruguai ao fomentar a integração e a cooperação através de projetos infraestruturais como, nesse caso específico, o PSUIAA. Nesse sentido, torna-se fundamental compreender o nível micro e os seus atores.

Essa relação entre o nível micro e o nível macro se torna ainda mais importante para compreensão das relações Brasil-Uruguai, sobretudo na faixa de fronteira. Sabe-se que, as relações diplomáticas entre o Brasil e o Uruguai, além de históricas, trazem um registro de evolução ocorrida em diferentes níveis, oscilando, conforme o contexto histórico, por vias multilaterais e/ou bilaterais. Mesmo após a criação do Mercosul, essa

dinâmica se manteve. Segundo Clemente, devido ao fato do Mercosul apresentar ainda alguns obstáculos a serem corrigidos e vencidos, ainda não foi possível ocorrer o pleno desenvolvimento das relações intrabloco. As vicissitudes levaram a mudanças de padrão nas relações bilaterais entre os Estados membros que, em busca de uma disposição mais dinâmica do bloco, partiram para a construção de agendas de cooperação e integração a nível bilateral. Nas palavras de Clemente (2015, p. 72):

En países involucrados en procesos de integración, las relaciones binacionales usualmente se modifican como consecuencia de dinámicas y estructuras generadas por esos procesos pero el nivel bilateral mantiene un importante perfil diferenciado, tal como lo ilustran los casos de los países miembros de la Unión Europea.

Essa dinâmica particular é especialmente visível nas faixas de fronteira. Nesse desenrolar de tempo histórico, essas relações vêm demonstrando uma aproximação progressiva e gradual decorrente, fundamentalmente, das diretrizes políticas de cooperação e integração voltadas, substancialmente, para faixas de fronteira.

A importância dada a faixa de fronteira Brasil-Uruguai tem as suas razões de ser. Isso pode ser verificado na abrangência da extensão da faixa fronteira terrestre que divide os dois países corresponder a 1.069 Km, onde 320Km são relativos a amplitude territorial de fronteira seca. A expressividade da área da faixa de fronteira também pode ser aferida na proporção que ela representa em relação ao território gaúcho por corresponder a 52% do total dele (PUCCI, 2010).

As fronteiras, nas últimas décadas, passaram por uma repaginação conceitual em que elas, sobretudo em espaços regionalizados, vêm adquirindo um perfil integrador e consolidador de ações de cooperação, contrastando com a visão de caráter meramente defensivo e de limite demarcatório de um território. Nesse sentido, Rückert et.al.(2014), coloca que a fronteira, pelos seus fluxos e redes e o que ela representa na atualidade, pode ser considerada fronteira-viva e, ainda, na visão de Alfonso (2015) a fronteira, hoje, simboliza as novas portas das nações passando a ser consideradas centros de intermediação entre vários setores internacionais.

Nesse processo histórico, a fronteira mostrou-se dinâmica e polissêmica, extrapolando em muitos lugares do globo o seu cunho político, deixando de ser um mero componente da construção dos Estados nacionais (SOUZA, 2014). Esses novos

significados vêm sendo reescritos dadas às especificidades das construções e formações sociais existentes nas regiões de fronteira e pelo próprio contexto histórico mundial. As relações entre os povos que vivem na região da fronteira, bem como as características geográficas, são os principais responsáveis pela especificidade presente em cada arco de fronteira.

As fronteiras, logo, vão além de serem as portas de entrada e saída entre países ou regiões. Nela se processam relações únicas e acabam por formar um *modus operandi* específico e especial. No entorno das fronteiras, especialmente onde se desenvolvem os espaços urbanos, criam-se territórios fronteiriços considerados espaços bastante heterogêneos, fluídos e detentores de um dinamismo próprio se comparado à realidade do restante do território da nação. Na visão de Cardin e Ennes (2016, p. 6-7) as fronteiras representam:

expressão de novos lugares que transcendem dicotomias tais como centro e periferia, rural e urbano, nacional e estrangeiro, global e local, entre outros. Nesse sentido, impõe-se como um território e recorte empírico portador de especificidades. Isto é, ao lado de seu diálogo com questões relacionadas às identidades, segurança, mobilidade e migrações, os estudos sobre “Fronteiras” não se confundem como periferia nem como expressão territorial e nem como campo de estudo. Refletir sobre zonas fronteiriças, nesse sentido, consiste em pensar as tensões, ambiguidades e contradições produzidas pelos fluxos de mercadorias, dinheiro e, principalmente, pessoas o que vem gerando novas configurações no campo das políticas de integração e cooperação, segurança e desenvolvimento local, interculturalidade e cidadania.

Essa nova visão sobre fronteiras vem resultando, cada vez mais, em novas ações de cooperação e integração, em que essas novas relações são decorrentes da experiência ocorrida na Europa, a partir da segunda metade do século XX. Contudo, se analisarmos dentro de uma perspectiva micro, essas relações há muito se fazem presente nas comunidades transfronteiriças nas quais a fronteira vista como marco limítrofe deixa de fazer sentido e o que pode ser constatado na fronteira seca Brasil-Uruguaí.

No caso em estudo, a característica natural da fronteira seca, somada a uma paisagem quase linear marcada pelo Pampa permitiu, ao longo dos séculos, o constante ir e vir dos habitantes dos dois lados da fronteira que resultou na construção de um tipo de vida singular. Essa construção serviu de amálgama para grande parte das relações externas desenvolvidas entre o Brasil e o Uruguai e que serão indispensáveis para a

consolidação do PSUIAA. Essa geografia análoga responsável por um estilo de vida ímpar é confirmada nas palavras de Franco (2001, p. 10):

A feição geográfica da região é virtualmente a mesma, seja do lado brasileiro, seja do uruguaio. [...]. Nenhuma grande cadeia de montanhas, nenhum intransponível curso d'água, nenhum deserto ou pantanal inabitável separam o Brasil do Uruguai. E, ao revés, como tudo concorreu para aproximar cultural, social e economicamente os dois povos, o resultado final foi uma área de interação intensa, onde a própria literatura começa a reconhecer a presença de uma terra só.

Se comparada a outras regiões transfronteiriças brasileiras que fazem divisa com outras nações sul-americanas, a cooperação fronteiriça promovida entre o Brasil e o Uruguai é considerada singular e prolífica. A sua singularidade tem suas bases na história dos dois países pelos séculos de entrelaçamento entre os povos que habitaram essa região e que deram origem a uma coexistência humana metabólica e marcadamente genuína (MOREIRA et.al., 2010). A fecundidade dessas relações encontra-se nos espaços sociais de contato que erigiram as possibilidades de interações a partir das trocas comerciais, de serviços, de pessoas, de capitais e de informações (SOUZA, 2014). Dessas relações resultaram centros urbanos muitas vezes conurbados entre o limite fronteiriço que representam espaços geopolíticos de grandes interações e intercâmbio consideradas vetores de integração, sendo algumas responsáveis por processos de transfronteirização.

Quanto a esse aspecto, Clemente (2015, p. 73) entende “regionalismo fronteirizo como categoria con capacidad explicativa para el análisis de un componente substantivo de la relación uruguaya-brasileña”- ou seja, por se tratar de uma construção própria da natureza transfronteiriça, por sua semelhança de povoamento, economia, sociedade, costumes e valores, acaba por introduzir uma dimensão particular nas relações Brasil-Uruguai. Com essa nova percepção dada às regiões de fronteira será possível a “superación de la lógica geopolítica en beneficio de un abordaje que privilegia los objetivos de la cooperación para el desarrollo” (CLEMENTE, 2015, p. 84).

Essa nova percepção para a faixa de fronteira vem construindo um novo arquétipo das relações Brasil-Uruguai e possibilitando a inclusão da fronteira na pauta política de diferentes níveis de poder. A criação de órgãos institucionais vem possibilitando a elaboração de diversos projetos e parcerias voltadas para o bem-estar social abrangendo diversas áreas, tais como da saúde, educação, infraestruturais e comunicação. É nessa interface que o PSUIAA se desenvolveu, tomando forma e força,

colocando em evidência atores que por sua disposição política teceram os fios necessários para a concretização do mesmo.

Com a criação de agendas binacionais convergentes visando a elaboração de infraestruturas integradoras, se oportunizou alavancar eixos econômicos considerados essenciais para o desenvolvimento social e comercial dos dois países. Soma-se a isso, um novo olhar por parte do governo da União para as regiões fronteiriças, sob o qual as fronteiras brasileiras e uruguaias tornaram-se prioridade nas relações internacionais de ambos os países.

Nesse sentido, destaca-se a criação da Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço considerada a mais alta instância de cooperação e integração entre o Brasil e o Uruguai com vistas a atender a região de fronteira a qual se recente, muitas vezes, em aplicar as concepções legais relativas a território, governo e população (AVEIRO, 2006). A Nova Agenda trouxe, portanto, um caráter regulamentador das questões fronteiriças ainda não visíveis pela legislação brasileira.

Para Lemos e Rückert (2014), a Nova Agenda possibilitou a valorização da escala local, assim como de novas vias de comunicação entre as demais escalas de poder. A sua estrutura organizacional obedeceu uma nova disposição de poderes por ter a sua base local/regional como irradiadora das pautas e discussões a serem expandidas para níveis superiores de poder.

Esse novo ordenamento associado a morosidade das resoluções a nível estadual e federal criaram condições para a emergência de novos atores que passaram a ter nas faixas de fronteira espaço e visibilidade, colocando na pauta internacional questões locais. Para Aprígio, os novos atores são resultado da “incapacidade do Estado de atender às demandas de todas as suas unidades subnacionais, fazendo com que os governos subnacionais busquem assumir as rédeas no processo de internacionalização de seus interesses e de suas necessidades” (APRÍGIO, 2017, p. 2).

Esses novos atores, entendidos como entidades subnacionais e não-estatais, atuam de forma propositiva e pragmática nas relações internacionais impondo um novo vigor e dinamicidade nas relações de integração e cooperação nas áreas de fronteira (PRADO, 2005). Nessa perspectiva, Aprígio (2017, p. 2) pontua que:

Assim, em razão dos interesses locais e da diversidade de atores envolvidos e interconectados, na arena internacional, mormente em um

ambiente globalizado, onde, muitas das vezes, parece-nos não haver mais fronteiras, a paradiplomacia vem ganhando forma e força no processo de inserção internacional de um governo subnacional [...].

Da mesma forma, Cardarello e Rodriguez (2006) destacam a existência de uma nova modalidade de relacionamento horizontal entre atores locais que, atualmente, vem se destacando nas relações de cooperação e integração de diversos blocos regionais, sendo “muchas y muy variadas las razones por las que las ciudades y otras instancias subnacionales de gobierno, aparecen en la escena internacional, jugando en un escenario tradicionalmente reservado para los Estados” (CARDARELLO; RODRIGUEZ, 2006, p. 41). Essas ações e interações dos governos subnacionais em diversos níveis de poder levou-os a se consolidarem no cenário internacional, sendo essa prática denominada paradiplomacia.

Para Pont (2011), as relações internacionais subnacionais, apesar de terem sido reconhecidas tardiamente pelas Relações Internacionais, são manifestações com extensos antecedentes que remontam períodos históricos pretéritos, em que as cidades movidas por interesses particulares buscaram, através das relações internacionais, suprir as suas necessidades. Segundo a referida autora, atualmente, são muitas as possibilidades de projeção internacional conferidas aos governos subnacionais, o que pode ser constatado nas palavras de Pont (2011, p. 67):

Las actuales tendencias internacionales potencian en intensidad y profundidad estas relaciones, a partir de lo cual la gestión internacional subnacional adquiere orientaciones, significados y potencialidades distintos. Tal vez la multilateralización de dichos vínculos de la articulación de los niveles locales con temáticas que afectan la gobernanza global es lo que torna este tema aún mas relevante.

As experiências, por esse ângulo, expressam modos diversos e próprios dos governos subnacionais em se articularem, principalmente, em decorrência da própria base cultural urbana e dos diversos instrumentos que possibilitam o seu engajamento nas relações internacionais.

Para Pont (2011), o gatilho internacional dos atores subnacionais é um tema abordado em diversas disciplinas em que esses estudos demonstram uma complexidade e permitem, ao mesmo tempo, um *feedback* e uma superposição da intenção em sistematizar os modos de tratamento dessa temática. Do mesmo modo, essas análises

apresentam divergências substanciais quanto à qualidade do perfil desse ator e quanto à tipificação de sua atuação (PONT, 2011).

As primeiras considerações referentes aos atores subnacionais surgem associadas à denominação de um novo agente que “reflejan distintos critérios o ángulos de observación: en términos jurídicos funcionales de la relación jerárquica con el Estado, y aún el tipo de régimen político o de configuración de la nacionalidad”, bem como uma diferenciação na aplicação da terminologia quanto ao desempenho desse ator, indo desde a uma abordagem da gestão, da diplomacia, de um tipo particular de exercício da política exterior e, mais recentemente, como uma expressão da emergência de novas formas de governança (PONT, 2011, p. 69).

Pont (2011) destaca dois referenciais de quadros teóricos que dão suporte para a análise e compreensão dos governos subnacionais. São eles: o primeiro, relacionado a análise em que a variável depende da política internacional e a atuação subnacional aparece como expressão da mesma; a segunda, a análise em que a variável dependente é a política exterior e o estímulo é dado pelos atores subnacionais. No primeiro referencial aparecem duas perspectivas que são centradas na figura do ator internacional e no contexto da política internacional; no segundo referencial, as perspectivas apoiam-se na vinculação entre tipo de regime e política exterior e nos estudos da paradiplomacia. Nesse quesito, Pont sugere um tratamento diferenciado para os estudos “cuya variable dependiente son los procesos de integración regional que incorporan al análisis la dimensión subnacional” (PONT, 2011, p.70).

No caso em estudo, a análise pretendida apoia-se no segundo referencial em que a variável dependente é a política exterior com enfoque ao transnacionalismo da política mundial ligado à política exterior e aos governos subnacionais. Nessa perspectiva, se tem um rebaixamento das expectativas em torno do objetivo maior que se configura na primeira referência: o interesse nacional, ou seja, o Estado como agente primário e fundamental dos assuntos internacionais. Dessa maneira, há um aumento das possibilidades entre as distintas partes envolvidas das administrações públicas em reduzir o papel do Estado e permitir a emergência dos interesses dos estados Federados (PONT, 2011).

Entre os diversos conceitos e facetas de análise sobre paradiplomacia destaca-se, para esse estudo de caso, a que Pont (2011), de acordo com Robert Putnam (1988), coloca que a política empregada em muitas negociações internacionais pode ser fruto do que o referido autor denomina de a lógica dos jogos de dois níveis. No nível nacional, grupos domésticos perseguem os seus interesses pressionando níveis superiores de poder a adotar políticas favoráveis em troca de políticas de coalizão, por outro lado, no nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar a sua própria capacidade com o intuito em satisfazer as pressões domésticas (PONT, 2011 apud PUTNAM, 1988). Assim, as relações externas de um país “exigem um diálogo constante em duas frentes e a acomodação permanente dos interesses” demonstrando a complexidade e a dinamicidade presente na atuação internacional dos países (MARIANO, 2007, p. 127).

Para Pont (2011), Putnam percebe dois tabuleiros do jogo em que se fazem presente atores nacionais e domésticos, sugerindo a inter-relação entre a área doméstica, a nacional e a internacional. A capacidade dos *players* domésticos, por sua flexibilidade, está em poder “jugar distintos roles a lo largo de los distintos puntos del proceso de decisorio” e, ainda, “en función de ello pueden ser opositores a los objetivos nacionales pero también pueden servir de agentes en la persecución de los mismos” (PONT, p. 81).

A análise desse arcabouço teórico relaciona-se com o objeto de estudo desse trabalho científico – o PSUIAA- pela importância conferida aos governos subnacionais por empregarem em seu tabuleiro todas as possibilidades de estratégias políticas, em diferentes níveis de poder, pela busca persistente do benefício para os habitantes das cidades lindeiras. Estes poderão ser conferidas no corpo desse estudo.

Nesse sentido, enfatiza-se, também, que o embasamento para o desenvolvimento da paradiplomacia, nesse caso específico em faixa de fronteira Brasil-Uruguai, muito se deve às práticas diplomáticas convergentes empregadas entre as duas nações, às mudanças processadas no âmbito das Unidades Federativas e, fundamentalmente, da existência de uma forte simbiose presente entre as cidades-gêmeas. Simbiose essa que permitiu, entre avanços e retrocessos, a adoção na hora do jogo de práticas similares e convergentes entre os governos subnacionais dos dois lados da fronteira pela implementação do PSUIAA.

Diante disso, nos interessa compreender como se deu o processo, quais são os atores envolvidos e quais são as dificuldades e as vantagens que a particular situação

fronteira ofertou para a implementação de um projeto de saneamento comum. Ou em outras palavras, espera-se compreender os fatores responsáveis em propiciar a convergência das duas nações em ações de cooperação e integração pela busca da solução de um problema comum.

O presente trabalho científico se intitula um estudo de caso por apresentar procedimento metodológico que abarca a análise de diversas dimensões em que o objeto de estudo se encontra inserido. A faixa de fronteira, por ser o recorte desse estudo, representa um espaço dinâmico e sujeito a uma profusão de possibilidades por suas inter-relações internas e externas. Nesse sentido, para Almeida (2016, p. 60) o “estudo de caso circunscreve empiricamente cada caso no fluxo dos acontecimentos e de forma situada” e, ainda, que ele busca “apreender diversas dimensões de um fenômeno ou evento social específico”. Portanto, pelo fato do estudo de caso abranger, normalmente, um cenário amplo são várias as variáveis que entram no seu escopo “conferindo um caráter mais aberto quanto aos procedimentos e às hipóteses iniciais” (ALMEIDA, 2016, p. 61). A definição do que é um estudo de caso pode ser constatado nas palavras do autor (2016, p. 61), que afirma:

Trata-se de uma investigação cuja finalidade é descrever e analisar acontecimentos, agentes e situações complexos, com dimensões variáveis em interconexão. Isso exige, por um lado, a utilização de técnicas variadas em distintas escalas empíricas e, por outro, a integração dos dados por investigadores de diferentes áreas técnicas e do conhecimento.

A partir da análise documental empregada na elaboração desse trabalho foi possível um exame abrangente dos fatos e de suas interligações, diretas e indiretas, com o objeto de estudo – o PSUIAA. Esse estudo científico, de abordagem essencialmente qualitativa, fez uso de fontes escritas primárias e secundárias e, sobretudo, fontes orais para o resgate de dados e evidências relativas ao processo de implementação do PSUIAA.

Conforme Sá-Silva et. al. (2009, p. 5), a “ pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos. ” Destaca-se entre as fontes escritas utilizadas nesse estudo fontes bibliográficas, revistas, arquivos em mídia eletrônica e documentos legais, os quais foram utilizados respeitando a contextualização histórica tratada no texto, da mesma maneira que se fez pertinente a análise criteriosa e crítica das fontes que contribuíram no resgate de grande parte da trajetória do PSUIAA.

Nos documentos impressos merecem relevância os disponibilizados pela prefeitura municipal de Aceguá relativos aos acordos estabelecidos pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil e do Uruguai, documentos do Convênio de Financiamento do FOCEM, as plantas relativas a implementação das redes de tratamento de esgoto disponibilizados pela Companhia Rio-grandense de Saneamento (CORSAN), da mancha urbana e dos lotes pertencentes ao município de Aceguá, um arcabouço documental técnico desenvolvido pela Unidade Técnica FOCEM para o PSUIAA, documentos de regulamentação do FOCEM, documentos relativos a licitação das obras das cidades lindeiras e, ainda, da licença ambiental concedida pela FEPAM. Esses documentos se encontram disponíveis para consulta na prefeitura municipal de Aceguá, na FEPAM, CORSAN e outros, ainda, na mídia eletrônica. Além desses, foram utilizados uma extensa listagem bibliográfica que serviu como suporte e embasamento para o pleno desenvolvimento desse trabalho científico. Estas nos possibilitaram a extração e o resgate de uma série de informações que embasaram a contextualização histórico-espacial e sociocultural presente nas narrativas desse estudo. Como afirma Cellard (2008, p. 295) o “documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social” favorecendo a observação de recortes de diversos aspectos das sociedades, sendo uma boa ferramenta para a Ciências Sociais (SÁ-SILVA et. al., 2009).

Além dos documentos impressos, a presente pesquisa realizou entrevistas com base na metodologia da história oral. Cabe a história oral ser registro da história partilhada entre indivíduos que quando acessada pela memória pessoal produzem narrativas orais, que são narrativas de memória (ALBERTI, 1996). Conforme Silveira (2007), essas “são narrativas de identidade na medida em que o entrevistado não apenas mostra como ele vê a si mesmo e o mundo, mas também como ele é visto por outro sujeito ou por uma coletividade.” Dessa forma, o referido autor (2007, p. 39) indica que:

O pesquisador deve interpretar e analisar a entrevista como fonte, uma fonte oral. Para facilitar esse trabalho, orienta-se a transcrição das entrevistas. Estando na forma de texto, deve-se analisar a fonte oral como qualquer documento, fazendo perguntas e verificando como se pode usufruir dessa fonte, tirando dela as evidências e os elementos que contribuirão para resolver o problema de pesquisa.

Alberti considera que a entrevista oral é fruto da ação interativa entre o entrevistador e o entrevistado resultando em relatos de ações passadas que se encontram somadas “a um resíduo de ações implicadas na própria entrevista”. Esses resíduos,

segundo a autora, são provenientes do próprio entrevistador em que “a entrevista que ele conduz é parte de seu próprio relato – científico, acadêmico – sobre ações passadas” (ALBERTI, 1996, p. 3). As entrevistas foram realizadas usando-se da estratégia de campo como um recurso em que se empregou um olhar analítico e crítico, sendo que, em um segundo momento, essas entrevistas foram entrecruzadas com as fontes documentais.

Nas entrevistas orais realizadas nos municípios homônimos tem-se como referência atores pertencentes aos governos locais e, entre esses, podemos citar o atual prefeito Sr. Gerhard Martens (PSDB), o atual vice-prefeito Sr. Júlio César de Godoy Monteiro (PSDB), o ex-prefeito Sr. Julio Cezar Vinholes Pintos (PMDB) e o secretário de Gestão Integrada e Segurança Pública, Sr. Marcelo Pinheiro. No município lindeiro coube ao alcalde Sr. Milton Ruben Almeida (Partido Nacional) a prestação dos relatos acerca do projeto de esgotamento sanitário. Em Porto Alegre, as entrevistas foram direcionadas para especialistas da CORSAN, sendo elas a Sr.^a Carla Giovana Nogueira Cardoso, membro da Direção de Expansão da CORSAN (DEXP) e a Sr.^a Adriana Neri de Amorim, engenheira da CORSAN, responsável em acompanhar o processo de implementação do PSUIAA.

O presente trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos que, por sua vez, encontram-se divididos em subcapítulos visando uma abordagem mais detalhada e reflexiva dos assuntos pertinentes. A introdução, como visto, apresenta um mapeamento do desenvolvimento desse estudo científico tratando de apresentar o PSUIAA e contextualizá-lo no cenário local, nacional e internacional como, também, analisar a sua relevância como elemento pertinente ao aprofundamento das relações de integração entre o Brasil e o Uruguai. Busca-se apresentar, brevemente, os processos de regionalização ocorridos no final do século XX. Esse capítulo, ainda, dispõe das justificativas, dos objetivos geral e específicos norteadores desse trabalho, da metodologia empregada e dos temas a serem desenvolvidos nos capítulos subsequentes.

No segundo capítulo, através de uma revisão histórica, se fará possível compreender as motivações, os objetivos e o contexto em que os processos de integração regional ocorreram tanto no Velho Mundo como na América Latina. Conforme discutido anteriormente, sabe-se que, nas últimas décadas, os anos de amadurecimento das relações internacionais culminaram na integração regional de diversos países em que se tem como referência a UE. Nesse sentido, será tratado a criação do Mercosul considerado um marco do processo de integração do Cone Sul que irá propiciar tanto o desenvolvimento das

relações por vias multilaterais como, também, irá estimular mecanismos e agendas bilaterais entre o Brasil e o Uruguai. Ainda, nesse capítulo, se fará uma abordagem da fronteira a partir de uma visão macro, em que ela se apresenta relacionada com a interação desenvolvida entre nações e que resultaram, nas últimas décadas, em processos de integração regional.

Cabe ao terceiro capítulo tratar da fronteira a partir de uma perspectiva micro e das funções que ela passa a exercer no contexto da integração regional e, nesse caso específico, na fronteira que se encontra o nosso objeto de estudo - o PSUIAA. A partir dessa visão de fronteira poderemos compreender as relações desenvolvidas entre espaços urbanos transfronteiriços, especialmente aqui representados pelas cidades-gêmeas de Aceguá-Acegua, que hoje se configuram como espaços políticos articulados de onde emergiram novos atores. As discussões acerca do que envolve as fronteiras de ambos os países nos conduzirá a compreender as razões pelas quais, nas últimas décadas, elas adquiriram o papel de elementos fomentadores de políticas que resultaram na constituição de acordos e agendas voltadas à superação de problemas estruturais existentes nas regiões fronteiriças. Ainda no terceiro capítulo, o debate em torno da importância adquirida, nas últimas décadas, pelos centros urbanos transfronteiriços e pela emergência de atores de âmbito subnacional, nos fará compreender o incremento de políticas nacionais voltadas às regiões de fronteira. Consta que, atualmente, a atuação dos atores locais fronteiriços se processa com desenvoltura e capacidade de gerencia sobre os problemas pertinentes à fronteira e, por terem trânsito em diversos níveis governamentais, nos permitirão apreender o papel indispensável que estes tiveram na concretização do PSUIAA.

Por fim, no quarto capítulo, será realizada uma descrição histórico-geográfica, econômica e social das cidades gêmeas que sediam o PSUIAA, tal como uma apreciação dos elementos agregadores e fomentadores do projeto, como daqueles que, por motivos legais ou circunstanciais impediram a fluidez do mesmo. O foco da análise, no decorrer desse capítulo, está em constatar se, durante os trâmites da implementação do PSUIAA, ocorreu o aprofundamento das relações de integração entre o Brasil e o Uruguai em faixa de fronteira. Sendo que, grande parte desse capítulo terá como referência o recurso da história oral amparado em entrevistas orais coletadas, principalmente, nas duas cidades homônimas que servirão para guiar, inclusive, as considerações finais sobre o PSUIAA.

2 INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA CONSTRUÇÃO SOCIAL PASSÍVEL DE AVANÇOS E RETROCESSOS

O presente capítulo tem por objetivo analisar os fatores que se encontram envolvidos nos processos de integração regional como uma forma de entender os interesses que se acham correlacionados, assim como as diferentes visões que cercam esse tema. A análise permitirá compreender as razões para os avanços e retrocessos presentes nos blocos econômicos da América Latina, levando em consideração as bases empíricas que fundamentam a integração regional no nosso continente.

A partir de uma breve reconstituição histórica dos processos de integração no nosso continente, pretende-se compreender o contexto, as suas motivações e as justificativas que nortearam a formação dos blocos econômicos latino americanos. Haja vista que, que cada uma das organizações é própria, com dinâmicas e objetivos particulares e que trouxeram, em maior ou menor nível, a sua parcela de contribuição para o aprimoramento das relações nos blocos regionais da atualidade. Nesse sentido, buscar-se-á compreender, também, que os processos de integração regional nem sempre atendem as linhas gerais das teorias de integração, da mesma maneira que, não contemplam um modelo único.

A análise dos elementos responsáveis pelos movimentos de cooperação e integração serão fundamentais para entender os avanços e os retrocessos contidos nos processos integracionistas como, também, poderão guiar novos debates e novas estratégias que visem as correções necessárias para selar novos acordos e parcerias em prol do desenvolvimento dos países do continente.

É nessa perspectiva que o projeto de saneamento das cidades-gêmeas Aceguá-Acegua se encaixa, pois é fruto das políticas desenvolvidas nas últimas décadas entre o Brasil e o Uruguai, países membros do Mercosul, que vem resultando em cooperação e desenvolvimento compartilhado. Sendo o PSUIAA um modesto, mas significativo modelo de infraestrutura integradora, que ele possa servir como referência pela importância em se traçar novas estratégias de integração produtiva entre os países do bloco, não só pelo próprio incremento dado na dinamicidade do Mercosul, mas principalmente, pelos benefícios gerados às comunidades envolvidas.

Essa reflexão, logo, tem a sua relevância ao contribuir com a análise dos arranjos a nível regional, para que novas possibilidades de projetos de cunho bilateral ou, mesmo, multilateral se concretizem por caminhos menos árduos.

2.1 LEITURAS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL

A tendência histórica irreversível protagonizada pela globalização foi responsável por imprimir diversas mudanças e por ditar novas configurações no mundo. Por conseguinte, o novo paradigma passou a ser sustentado por uma nova realidade econômica baseado em grandes fluxos financeiros e comerciais de ordem mundial, assim como pela simetria nos processos produtivos e das regulações normativas dos Estados (CERVO; BUENO, 2012). Para melhor responder a essas mudanças, os países se organizaram em blocos econômicos, nascendo daí uma nova assimetria marcada por nações capitalistas fortemente estruturadas e em nações capitalistas periféricas. Nesse sentido, Mariano (2007, p. 124) destaca:

O fenômeno da globalização tem uma relação direta e dinâmica com a lógica da regionalização, ao transformar o contexto e as condições da interação e da organização social, levando a um novo ordenamento das relações entre território e espaço socioeconômico e político.

É importante refletir sobre as diferentes dimensões desse processo. Por integração regional entende-se ações mais amplas que primam pela cooperação em diferentes áreas e não apenas àquelas ligadas às questões econômicas e comerciais. Sendo a integração regional um processo e, por isso, entendida como algo dinâmico e complexo na medida em que envolve diferentes interesses, setores e segmentos do país, faz dela possuidora de um caráter diverso. Isto posto, conseqüentemente, gera uma ampliação das dimensões e do espectro que a compõem, notabilizando o “seu caráter plural e incerto” (COUTINHO; MALLMANN, 2015, p. 54).

Mariano destaca as diferenças existentes entre cooperação e integração, pois apesar de seus significados apresentarem complementaridade, eles não, necessariamente, possuem a mesma abrangência. Para Mariano, a cooperação é responsável por abrir espaço para comunicação e para o alargamento das relações na construção de objetivos comuns. A elaboração de normas e estruturas conjuntas permitem o amparo à

concretização dos acordos e decisões das partes integrantes, podendo estar vinculada a alguns segmentos ou grupos sociais. Resulta de suas características inerentes, uma flexibilidade e facilidade de se modelar frente às mudanças ou, mesmo, quando necessário, ser descartada (MARIANO, 2007). Em contrapartida, para a referida autora, a integração regional, por não se limitar apenas à esfera governamental e à cooperação entre instituições estatais, pode ser considerada uma prática mais ampla “porque pode resultar em novas unidades ou entidades políticas” e, ainda, por atingir a “sociedade como um todo, gerando interações entre grupos de interesse e representantes das sociedades que fogem ao controle estatal”. Entretanto, a sua complexidade torna-a menos flexível às mudanças se comparada às relações de cooperação (MARIANO, 2007, p. 141).

São vários os fatores motivacionais que inspiram os movimentos integracionistas, e se os analisarmos separadamente, evidenciaremos motivos particulares para a cooptação de esforços entre Estados. Contudo, toda efetivação de integração resulta na exigência de adaptações estruturais dos Estados em questão, havendo, portanto, a necessidade da flexibilização dos mesmos. Os movimentos integracionistas ocorrem na esfera internacional e esta, além de dinâmica e fluída, serve de espaço para se processar as políticas integracionistas.

Na Europa, desde metade do século XX, viu-se a reorganização de muitos países que vivenciaram crises profundas sendo realizadas a partir de uma nova perspectiva baseada no alargamento das relações internacionais, em que um revigoramento interno só seria possível se possuísse um caráter supranacional. Diante de uma situação imposta e factual, a Europa, após atravessar duas Grandes Guerras, deparou-se com uma situação econômica, social e política calamitosa e com uma necessidade urgente de estabelecer internamente um novo ordenamento.

Essa urgência também foi primordial sob os olhos de Jean Monnet e Robert Schuman, inspiradores do Plano Schuman, que determinou a criação da Comunidade Econômica do Carvão e Aço (CECA), em vigor desde 1952 e extinta em 2002. Os autores do plano Schuman acreditavam que a paz na Europa só seria restabelecida caso os Estados europeus se agrupassem numa Federação, convertendo-se em uma unidade econômica comum. Essa ideia tomou força entre os países europeus ainda receosos da possibilidade de terem que enfrentar uma nova indisposição que resultasse em um novo conflito bélico (VIZENTINI, 1996).

A necessidade por um novo ordenamento interno europeu também foi fruto da decorrência da Guerra Fria e da soma de diversas experiências “construídas através de um complexo jogo de interesses político-econômicos não apenas entre os Estados-membros, como, sobretudo, na relação com as grandes potências” (VIZENTINI, 1996, p. 80). Nesse caso, se destaca o movimento influenciador de cunho exógeno da União Europeia, pois era de vital importância reforçar as bases políticas europeias para anular a influência socialista e a ameaça comunista em solo europeu.

Foi nesse cenário que surgiram os primeiros movimentos integracionistas, como por exemplo, pode-se citar a criação da Europa dos Seis (Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo) e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Nessa época, vários outros tratados surgiram sendo os mais influentes: o Tratado da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa), ambos de 1957. Esses tratados e acordos estabelecidos entre alguns países europeus serviram de base para a formação da União Europeia (UE), considerada o modelo de integração política e econômica mais avançado da história contemporânea (GARCIA; GARCIA, 2013).

Foi, em 1992, na Holanda, que o tratado que integraria a União Europeia foi concluído. Porém, o Tratado de Maastrich só entraria em vigor no ano seguinte, em 1993, tendo em sua formação inicial a presença de 15 Estados-membros sendo possibilitada, a partir dele, a entrada de mais 13 Estado-membros, totalizando 28, conforme a composição atual. Em seus 25 anos de existência, a UE, apesar de alguns percalços, vem alargando as suas fronteiras e a sua soberania frente às demais nações e blocos econômicos do mundo, representando um modelo de organização com estrutura supranacional único.

O caso da União Europeia acabou servindo como principal evidência empírica para muitos dos estudos teóricos sobre integração. Na teoria das Relações Internacionais (RI) encontram-se diferentes conceituações teóricas sobre o processo de integração, sendo que nesse estudo será dado ênfase a três deles: o funcionalismo, o neorealismo e o neofuncionalismo, por serem as linhas teóricas nas quais se baseiam a maioria dos estudos sobre processos de integração e cooperação.

O funcionalismo ascendeu após a Segunda Guerra Mundial com o trabalho desenvolvido por David Mitrany muito voltado – e de forma pertinente, após o término de duas Grandes Guerras -, em abordar questões relacionadas à paz. Griffiths o classifica

como um teórico que, ainda nos dias de hoje, serve para inspirar “os que esperam moderar os efeitos da soberania dos Estados com o objetivo de melhorar o bem-estar global” (GRIFFITHS, 2004, p. 277). Mitrany baseou-se nas ideias de que o desenvolvimento das relações internacionais não se daria com a diminuição da soberania nacional, mas pelo desenvolvimento gradual das relações de cooperação internacional.

Nesse sentido, para Griffiths, Mitrany desconfiava da integração planejada, sobretudo, se a mesma estivesse sob orientação de políticos. A cooperação internacional deveria, inicialmente, estar relacionada às questões transnacionais específicas, em que a transferência de responsabilidades funcionais às agências internacionais se faria a partir de um “amplo consenso relativo à necessidade de cooperação, com o tempo o princípio de soberania territorial e legal se enfraqueceria” (GRIFFITHS, 2004, p. 278).

Essas interdependências trariam benefícios e bem-estar aos cidadãos, pois, a medida em que ocorresse o aumento das necessidades, haveria, concomitantemente, um crescimento em prol da busca por soluções técnicas aos problemas decorrentes da ciência e da sociedade. Dessa maneira, a forma da superação das disputas nacionalistas e a promoção da paz se daria com a formação de instituições supranacionais, baseadas na funcionalidade das mesmas, a partir de uma visão pragmática e tecnocrática (GRIFFITHS, 2004).

A abordagem liberal e utilitária desassociada das questões políticas para o desenvolvimento das relações internacionais defendida por Mitrany, definiu um tipo de cooperação muito distinta dos teóricos político-constitucionais das RI, o que lhe valeu duras críticas, principalmente, por não associar às relações internacionais o quesito do mundo político (GRIFFITHS, 2004). Para a realidade das relações que se processam em nosso continente, baseadas essencialmente em sistemas políticos e econômicos, a teoria funcionalista de Mitrany não ganhou reconhecimento.

Dentro de uma perspectiva mais científica e a partir do fato de ser considerada uma alternativa às abordagens liberais, surge o neorealismo nos anos 1970 e no qual se destacou Kenneth Waltz. Tal autor apresentou uma visão focada na estrutura do sistema, pois, segundo ele, é nela em que se produz o eixo onde ocorrem as relações entre os Estados (GRIFFITHS, 2004).

Para Waltz, de acordo com Griffiths, as diferenças existentes entre movimentos e estratégias de um mundo bipolar ou multipolar eram abissais, pois, em um mundo

multipartido a instabilidade é tida como maior ao estar sujeito a Estados com diferentes posições e onde as alianças podem ser quebradas facilmente. Griffiths avalia que Waltz considera que, quando o poder é bipolarizado, as chances de manter a estabilidade são maiores, pois dependem apenas de duas forças antagônicas, mais fáceis de serem controladas e direcionadas (GRIFFITHS, 2004).

A teoria neorrealista percebe o Estado como o ator principal e centralizador das decisões e da ordem do sistema sem dar muita margem de existir uma política externa cooperativa, uma vez que, para a busca do equilíbrio do poder entre duas nações imperam as situações de conflito. A ação do Estado, em relação a seus parceiros, é de potencializar os seus ganhos dentro de uma perspectiva unilateral, o que vem a desfavorecer as situações de cooperação e integração entre as nações. Desse modo, a teoria neorrealista que, por sua essência, ao defender um sistema fechado no próprio Estado, acaba por colocar obstáculos para o desenvolvimento da integração e cooperação, movimentos que necessitam de flexibilidade e um campo aberto para as possibilidades.

Por fim, o neofuncionalismo, difundido por Ernst Haas (1964), buscou superar algumas lacunas deixadas por Mitrany, como por exemplo, o de não separar os temas técnicos dos políticos por achar essa questão difícil de ser feita. Além disso, se os ganhos advindos da cooperação não fossem justos aos Estados envolvidos, isso poderia vir a ser um elemento de discórdia e de conflito, fato desconsiderado por Mitrany.

A partir da concepção neofuncionalista, o processo de integração regional ocorre, inicialmente, com a transferência de poder de diferentes atores para uma entidade com maior grau exponencial de poder que se torna, por sua importância, o representante e o viabilizador dos interesses dos atores envolvidos. A medida em que as relações de integração vão se consolidando e o objetivo inicial estabelecido é concretizado ou, mesmo, superado e novas possibilidades para interações em esferas inovadoras seriam oportunizadas. Estas, ainda não previstas na origem da formação da integração, mas que passariam a atingir novas áreas e setores da sociedade. A medida em que, a cooperação e a integração se intensificassem, haveria a probabilidade da diminuição da soberania dos Estados (GRIFFITHS, 2004).

Assim, um processo específico de integração poderia influenciar outros setores, inclusive, o campo da integração política, podendo vir a proporcionar uma integração ampla e plena. Muito dessa visão integracionista pode ser encontrada nas relações e

pautas da UE, pois se pensarmos que o seu início teve como base a CECA, em 1952, e, posteriormente, em 1986, ocorreu a criação do Ato Único Europeu que complementou os três tratados já existentes (CECA, CEE e CEEA). O Ato Único representou um passo decisivo para a formação da UE ao objetivar um “mercado singular para a Europa” e também “reafirmar o propósito de criar a União Política que se buscava desde o princípio”. A UE foi formada por etapas, sendo que em cada uma delas, foram congregados novos setores até chegar ao que ela representa hoje, uma instituição supranacional (GARCIA; GARCIA, 2013, p. 55).

Esse processo de “respingar”, expresso na palavra de origem inglesa “*spill over*”, para ter a sua eficiência garantida deveria ser administrada em seus pormenores, caso contrário, poderia colocar em risco as demais possibilidades de integração, não chegando a atingir uma integração em diferentes níveis (GRIFFITHS, 2004). Portanto, a ampliação da integração através do “*spill over*” poderia resultar em novas experiências e vivências que ocasionariam o sentimento de pertencimento de um povo que passa a se ver representado em um espaço mais amplo, o espaço regional. Assim, a integração “propicia a gradual e voluntária fusão de distintas realidades nacionais” onde “um mundo mais integrado tenderia a ser menos belicoso” (COUTINHO; MALLMANN, 2015, p. 54). Já Griffiths (2004), destaca o desencantamento de Haas pelo neofuncionalismo, principalmente, quanto ao fato dessa teoria não se ajustar a outros casos de integração, se não ao da União Europeia, deixando de ser, por isso, uma teoria universal.

A teoria neofuncionalista de Haas sofre com ausência de sua adaptação em outros cenários que não o da Europa Ocidental. Para Hoffmann et. al. (2008), apesar do neofuncionalismo ser a mais indicada perspectiva dentre as demais teorias de integração regional, ela enfatiza e supervaloriza à questão da supranacionalidade, categoria que a América Latina, por seus diversos níveis de desenvolvimento, ainda não se encontra preparada para representar. Nas palavras de Hoffmann et. al. (2008, p. 100):

o neo-funcionalismo, no entanto, embora em suas origens tenha tido a ambição de se consolidar como uma teoria geral de integração regional, acabou se restringindo ao caso europeu, tendo, portanto, pouco valor para uma análise que pretende poder ser aplicada em outros processos de integração regional, em particular, o Mercosul.

Apesar das dificuldades apresentadas pela adaptação da teoria neofuncionalista à realidade latino-americana, ela traz em sua essência dois elementos fundamentais à

análise da integração em nosso continente: o papel dos atores não estatais e os efeitos do “*spill over*”. Ambos são fundamentais em direcionar as ações das políticas regionais, assim como em potencializar e fomentar novas oportunidades de cooperação inter e intrarregional.

A partir da abordagem e da análise das três correntes teóricas sobre o processo de integração e cooperação, percebe-se que elas não atendem precisamente a completude da realidade da América do Sul. Nesse sentido, Hoffmann et. al. (2008), indicam que, para uma análise e explicação de um nível total e abrangente de uma integração regional possa ser realizado de forma eficaz, é necessário ter como referência indicadores e a eles atribuir a sua importância relativa. Essa, por sua vez, só poderá ser “determinada a partir de premissas teóricas que busquem explicar a dinâmica dos processos de integração” (HOFFMANN et.al., 2008, p. 100).

Ressalta-se que a integração regional, para Hoffmann et. al. (2008), se encontra associada a um processo dinâmico e abrangente que ao se formalizar sofre forte tendência a aprofundar, não só as relações entre os atores, sejam esses governamentais ou não-governamentais, mas também as esferas de poder. Nesse processo, inclusive, abre-se possibilidades à formação a nível regional de novos setores político-institucionais de poder, seja, de competência nacional, subnacional ou transnacional. Segundo os referidos autores, o processo de integração regional acaba por envolver organizações internacionais formais institucionalizadas, mas inclusive, permite a criação de instituições informais com práticas e normas próprias. Além disso, os atores envolvidos “passam a fazer parte de um sistema político de tomada de decisão comum” (HOFFMAN et. al., 2008, p. 98).

Mariano afirma que a integração possui uma capacidade mais ampla ao extrapolar as esferas governamentais e envolver a “sociedade como um todo, gerando interações entre grupos de interesse e representantes das sociedades que fogem ao controle estatal” (MARIANO, 2007, p. 141). Por outro lado, para a referida autora, a integração não se mostra tão flexível quanto à cooperação e essa resistência encontra-se, principalmente, no envolvimento de investimentos e demandas de grande porte que levam a outros níveis de decisão. Assim, Mariano (2007, p. 142) enfatiza:

A integração, para se consolidar, precisa criar um sentimento de confiança nos grupos de interesse relevantes da sociedade. Estes precisam acreditar que a integração gerará mais benefícios do que custos, ainda que num primeiro momento ela venha a ser desvantajoso.

Além disso, para a autora, para que haja um pleno desenvolvimento e consolidação de uma integração regional é necessário ela se fundamentar em aspectos que vão além dos econômicos e comerciais, mesmo que esses sejam os elementos motivacionais iniciais, mas que, com o tempo, deverão se estender para outros setores que envolvam elementos políticos, sociais e culturais pertinentes às nações envolvidas. Para tanto, é necessário estabelecer agendas e acordos que deem margem a novos rearranjos e abram espaço para os mais diversos segmentos da sociedade. Sendo assim, é importante compreender como se deu esse processo na América do Sul.

2.2 A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Para Hage (2016), os motivos para a congregação dos países europeus e sul-americanos em blocos foram distintos. Após os anos 50, o continente europeu buscava se fortalecer dos infortúnios gerados pela Segunda Guerra e dos tentáculos norte-americanos que viam no espaço geográfico europeu uma forma de ampliação de sua economia. Por outro lado, Hage percebe que as questões motivadoras do Cone Sul se encontram apoiadas em grande parte nas orientações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) que via na integração regional um meio de estimular os parques industriais e de alavancar a economia desses países não só a nível regional, como também global (HAGE, 2016).

A experiência vinda além-mar já demonstrava que as grandes potências da época haviam tomado maior fôlego ao se agruparem em blocos econômicos que, por sua importância e supremacia, passaram a adotar medidas comuns para favorecer o comércio internacional intrabloco e a ditar, conforme a representatividade do bloco, as normas do mercado internacional. Os processos de organização e de formação de novos arranjos territoriais se deram de forma diferenciada no continente americano e apresentaram características próprias. As iniciativas em promover a integração na América Latina remontam à década de 1950, porém, não encontraram aqui os elementos embaixadores necessários para a sua plena concretização. Há de se considerar que, o continente sul-americano apresentava uma realidade muito diversa da maioria dos países europeus, marcado por um modelo industrial incipiente e frágil e altamente dependente dos ditames do modelo econômico do hemisfério Norte (COUTINHO; MALLMANN, 2015).

Ressalta-se que, as vias adotadas pelos países sul-americanos, após os seus respectivos processos de independência, foram bem variados e deram ao continente um desenvolvimento econômico, político e social descontínuo e em diferentes níveis, responsáveis em criar assimetrias, algumas profundas, entre as nações. Essas assimetrias representam, ainda hoje, o maior entrave para que os movimentos de integração e cooperação tenham fluidez e eficácia. A percepção desses movimentos de integração se torna um desafio para países, como destaca Vigevani et. al. (2006, p. 5–6), “países em desenvolvimento, com significativas assimetrias, com baixo grau de interdependência e com tradição de instabilidade macroeconômica”. Quanto aos países da América do Sul, um fator que impacta no desenvolvimento é a desigualdade estrutural como observa, Couto (2012, p. 51):

a desigualdade entre os países é estrutural na região, pois abaixo dos níveis díspares de desenvolvimento econômico e social, assentam-se também diferenças geofísicas intrínsecas à configuração dos Estados que, se não são determinantes, são elementos que não podem ser desconsiderados na análise da política regional sul-americana. As ressonâncias geopolíticas e culturais daí advindas impactam o movimento das forças regionais e as alternativas estratégicas de desenvolvimento tanto da região quanto de cada um de seus países.

Na análise das assimetrias entre os países sul-americanos, além do fator econômico, há vários elementos que devem ser considerados para se compreender as disparidades entre as nações, como, por exemplo, a população absoluta, pois, ao se comparar o país mais populoso, no caso o Brasil com mais de 200 milhões de habitantes, ao segundo mais populoso, a Colômbia com 47 milhões de habitantes e, ainda, o Suriname com aproximadamente 585 mil habitantes¹ (COUTO, 2012), veremos que há a existência de uma grande desproporção populacional entre as nações sul-americanas. Ainda em relação ao número populacional, ao usarmos o critério da população relativa, ou seja, habitantes por quilômetro quadrado, teremos novos dados, não sendo o Brasil o mais povoado, e sim o Equador.

Da mesma forma, as diferenças existentes quanto às extensões territoriais dos países apresentam-se muito diferenciadas, assim como a distribuição e a apropriação das riquezas naturais. Um balizador para a verificação da dinâmica da produção industrial se encontra na quantidade de ferro e aço que são produzidos para fomentar o setor

¹ Os dados utilizados por Couto foram atualizados pela autora em 2017.

secundário e, nesse sentido, as discrepâncias aumentam mais entre as nações sul-americanas, Couto (2012, p. 54) ressalta que:

na teoria das Relações Internacionais, consta já a clássica proposição realista de considerar a geografia e os recursos naturais, incluindo as matérias-primas, como elementos de poder estatal. Infere-se daí que é possível interpretar que há assimetrias nas bases sobre as quais se podem projetar o poder dos Estados na região [...].

Couto (2012), em sua análise, vai além ao comparar os fixos instalados sobre os territórios dos países sul-americanos e constatar a grande diversidade nos resultados em relação aos modais rodoviários, no campo energético, nas comunicações, na ciência e tecnologia, na saúde, educação e nos investimentos na área da pesquisa e desenvolvimento. O referido autor reconhece que, os resultados desses setores infraestruturais se refletem diretamente no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)² que varia entre o Chile (IDH 8,32), como o melhor colocado, tendo a 42ª posição e o Paraguai (IDH 0,679) na 112ª posição, seguido da Guiana (0,636) na 124ª posição. Entre o primeiro colocado da América do Sul e o último há 82 posições (COUTO, 2012).

Em vista disso, a heterogeneidade que marca o continente sul-americano com acentuadas assimetrias e uma forte concentração econômica espacial, fazem com que as economias menores da região fiquem de fora da dinâmica econômica regional. É a partir desse contexto que se percebe a importância da promoção de políticas de convergência espacial para o continente, bem como de se promover estratégias visando a integração da infraestrutura da região tendo como propósito o desenvolvimento dos países e das regiões mais pobres (COUTO, 2012).

Apesar das assimetrias, diferentes movimentos integracionistas foram registrados na América do Sul. Coutinho e Mallmann (2015) propõem que os movimentos de integração latino-americanos podem ser agrupados em quatro fases distintas, que vão desde a necessidade de proteção às antigas ex-colônias diante do expansionismo norte-americano, a partir de uma visão latino-americanista ou bolivarista e, portanto, com um caráter político-jurídico defensivo, para uma segunda fase em que “se institucionaliza o

² Couto usa dados de 2009, esse foram atualizados pela autora (dados de 2014). Ver: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. Ranking IDH Global 2014. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2015**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em: 19/01/2018.

sistema interamericano” frente a um cenário internacional influenciado pela Guerra Fria e pela doutrina de segurança nacional (COUTINHO; MALLMANN, 2015, p. 55). A terceira fase corresponde ao período de 1960 a 1980 que foi marcadamente influenciada pelo pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Por fim, a quarta fase de cooperação e integração apresenta-se diferenciada da anterior, por ampliar o espectro ao envolver questões de ordem social e política às questões econômicas (COUTINHO; MALLMANN, 2015).

Vale destacar que, a integração regional ocorrida na América Latina por seis décadas foi sistematicamente influenciada pelos princípios norteadores da CEPAL, criada em 1948 e extinta em 2008. As formas de atuação da CEPAL para assuntos integracionistas regionais encontram-se divididos em duas fases distintas. A primeira fase é sustentada por uma postura estruturalista e pelo princípio da necessidade em alterar um quadro econômico vigente no continente sul-americano de dependência e disparidade em relação às economias do hemisfério Norte. Visando essa superação, seria necessário desenvolver uma industrialização voltada à substituição de importados e, também, buscar uma participação ativa dos Estados nacionais. Já a segunda fase, marcadamente presente a partir dos anos de 1990 e por apresentar uma postura neoestruturalista, buscou na integração regional uma maior inserção das economias latino-americanas na economia internacional, na qual o Estado ficou resignado a um mero coadjuvante das forças de mercado (BRAGA, 2002).

Em relação a primeira fase, durante a década de 1950, a CEPAL acreditava que, através de uma integração regional processual entre os países da América Latina, somado a uma política protecionista, os países atingiriam patamares satisfatórios de desenvolvimento econômico. A integração regional se daria pela complementação das economias, o que alavancaria novos espaços econômicos no continente. O processo daria margem a emergência de novos mercados consumidores e produtores, obedecendo a uma regulamentação natural baseada na ampliação da oferta e da procura e na redução gradativa dos custos (HAFFNER, 2002). Esse processo ficou conhecido como programa de substituição das importações ou, também, como a fase do primeiro estágio industrial dos países latino-americanos.

A cooperação, nessa forma de integração proposta pela CEPAL, se enquadra na proposta de políticas voltadas para desenvolver os países com atraso industrial e tecnológico com a complementaridade e o auxílio dos países detentores de uma

industrialização mais avançada. Para isso, haveria o estímulo para a produção industrial diversificada de cada país, oferecendo uma produção mais especializada e competitiva (HAFFNER, 2002). A autora (2002, p. 79) complementa, ainda, que a:

integração nasce assim, como uma necessidade associada à substituição de importações. Tal estratégia propunha que esta seria uma fase na qual se expandiria o espaço econômico e onde poderiam ser obtidas economias de escala, coordenando as políticas nacionais de industrialização.

Ainda no que se refere às políticas protecionistas defendidas pela CEPAL, essas seriam fundamentais em proteger o mercado nacional da concorrência dos países com uma industrialização sedimentada. Através da tarifação aduaneira e da prática de subsídios para substituição dos importados seria possível defender e desenvolver o mercado interno (HAFFNER, 2002). Por outro lado, para Braga (2002, p. 15) não se pode “negligenciar o fato de que, dentro de um mercado regional integrado, o crescimento destas indústrias poderia se beneficiar da especialização intrabloco” onde as especificidades econômicas dos países latino-americanos poderiam ter sido traduzidas em ganhos e propiciado o desenvolvimento de economias de escala.

O protecionismo ficou fortemente marcado durante o governo de Juscelino Kubistchek com a Operação Pan-Americana (OPA), criada em 1958, que propunha um desenvolvimento não só econômico, mas voltado para outros setores nacionais e, também, apregoava a importância em se promover o fim da miséria a partir de políticas baseadas na cooperação internacional. Por meio da cooperação que JK, na visão de Lafer (2004, p. 95), “articulou no âmbito do sistema interamericano o imperativo do desenvolvimento como condição de sustentação da democracia, da solidariedade e da paz”.

Segundo Lafer (2004), atrás da OPA havia a dimensão simbólica em associar os princípios da operação à posição dada por JK quanto a atuação da diplomacia brasileira, além, também, de uma dimensão técnica “voltada para o aprofundamento da visão multilateral dos problemas econômicos do desenvolvimento” (LAFER, 2004, p. 96). Foi nesse contexto que se deu a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), materializado fundamentalmente nas bases da OPA (LAFER, 2004).

Entretanto, vale destacar que, havia por trás do desenvolvimento econômico na América Latina interesses ideológicos, pois ele serviria de barreira à proliferação de

ideologias socialistas contrárias àquelas apregoadas pela maioria dos países latino-americanos. O grande temor era que a miséria se tornasse o ponto frágil para o fim da democracia no continente sul-americano (CERVO; BUENO, 2012). Contudo, a OPA acabou não representando os frutos desejados e, assim, perdeu sentido como descrito por Cerro e Bueno (2012, p. 316–317):

Lançada em 1958, em 1960 era mais intenção do que projeto concreto, pois carecia de consistência – não obstante alguns progressos – para a sua implementação. A OPA, assim, foi uma ideia feliz, aceita por todo o hemisfério, mas careceram-lhe projetos específicos para se passar à ação. Nesse contexto, o mercado comum latino-americano foi visto por muitos como a principal saída contra o subdesenvolvimento.

Os movimentos integracionistas da década de 1960 tiveram, desse modo, acentuadas práticas protecionistas e, na América Latina, foram marcados pelos movimentos de integração expressos na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), o CARICOM e o Pacto Andino.

A ALALC, criada em 28 de fevereiro de 1960, através do Tratado de Montevideu, tornou-se marco da integração e cooperação latino-americana representando uma área de livre comércio, que previa no prazo de 12 anos a eliminação gradual de todos os impostos, restrições e dispêndios aplicados aos produtos importados pelos países contratantes. A ALALC, inicialmente, foi composta pelo Brasil, Uruguai, Argentina, Paraguai, Chile, México e o Peru e, anos mais tarde, teve a associação de outros países latino-americanos formados pela Colômbia, Equador, Bolívia e Venezuela (VIEIRA, 2015).

Como objetivos a ALALC tinha a busca da “estabilidade e a ampliação do intercâmbio comercial, desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição das importações de países não membros” (CERVO; BUENO, 2012, p. 135). Pelo fato dos Estados-membros possuírem liberdade de gerenciar as mercadorias originadas de países não-signatários, a ALALC não chegou a se configurar como uma união aduaneira.

Para a ALALC, a integração foi um grande desafio diante de uma realidade continental aparentemente similar, mas com muitas discrepâncias em termos desenvolvimentista, o que levou a se estabelecer medidas para se amenizar as assimetrias

entre os países integrantes. Mesmo que, entre as suas resoluções estavam a expansão e a promoção da diversidade dos intercâmbios comerciais para uma futura complementação das economias, dentro de uma política de reciprocidade, porém, na prática as medidas tomadas não foram suficientes. Nesse sentido, o “retardamento ou a aceleração de concessões tarifárias pode não ser suficiente para equilibrar o comércio de cada país com a região” (VIEIRA 2015, p. 34). Ou ainda, contudo, destacado por Vieira, (2015, p. 38):

Apesar de todas essas dificuldades, na experiência de implementação da ALALC, entre 1960 e 1980, o comércio inter-regional cresce 20 vezes, contra apenas 10 vezes com o resto do mundo. O mecanismo de compensações (convênio de pagamentos e créditos recíprocos) permite à região, e a seus países-Membros individualmente, poupar preciosas divisas, com o crescimento significativo dos volumes negociados. Entretanto, ao cabo de 10 anos, o impulso “livre-cambista” já dá sinais de fadiga: os acordos de desgravação tarifária perdem progressivamente o fôlego, até praticamente desaparecer da mesa de negociação.

Diferentemente do proposto pela CEPAL, em relação à política de reciprocidade entre os países latino-americanos, continuou ocorrendo um aumento significativo nas exportações para fora do continente, enquanto o comércio intra-continental se manteve a passos lentos. Além disso, entre outras dificuldades, havia a “generalização compulsória de concessões que, na prática, era inoperante” (MOREIRA et. al., 2010, p. 315). Diante dessa situação, a ALALC perde o seu sentido e sua força, sendo substituída anos mais tarde pela ALADI, tendo desse momento em diante, pela própria necessidade de dinamismo e flexibilidade, um novo destaque às relações e acordos baseados mais em processos sub-regionais (MOREIRA et.al., 2010).

Muitas iniciativas dos processos de integração sul-americanas passaram a ter o caráter de movimentos sub-regionais. Pode-se citar como exemplos, a criação do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em 1960, que estipulava uma Zona de Livre Comércio e o compromisso de uma tarifa uniforme entre os Países Partes (ALEIXO, 1984); a Comunidade Andina das Nações (CAN), regulado pelo Acordo de Cartagena em 1969, assinado e ratificado pela Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Peru e, posteriormente, pela Venezuela. Ainda, a Comunidade do Caribe (CARICOM), constituída em 1973, reunindo vinte países e tendo como referência quatro pilares principais: a integração econômica, a coordenação da política externa, o desenvolvimento humano e social e a segurança.

Entretanto, como afirmado anteriormente, com o fracasso da ALALC, os Países Partes, criaram nos anos 1980 com o novo Tratado de Montevideu, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em um cenário bem distinto da ALALC, onde os ganhos gerados pelos avanços técnicos-informacionais haviam dinamizado os setores econômicos e financeiros dando um novo ritmo às negociações internacionais. A competitividade e as possibilidades de novos arranjos e conexões econômicas aumentaram em uma escala de progressão aritmética. Porém, por outro lado, esse período também ficou marcado pelo grande endividamento externo de praticamente todos os países latino-americanos.

Ressalta-se, que, muitas foram as vicissitudes presentes no continente latino-americano derivados, principalmente, da crise do petróleo e do agravamento da dívida externa no início dos anos 70. Além disso, as economias latino-americanas foram assoladas por um processo inflacionário responsável também pela retração econômica e o conseqüente enfraquecimento das finanças públicas. Essa confluência de fatores indicava o esgotamento do modelo utilizado até então, baseado na substituição das importações. Como forma de reação à estagnação e pela necessidade de superação, deu-se a implementação de um novo modelo de desenvolvimento para a América Latina (BRAGA; PAIVA, 2007).

O contexto do nosso continente, a partir dos anos 1980, foi marcado por transformações pontuais, pois após anos de imposição de governos autoritários esses países passaram por processos de flexibilização política e de redemocratização. Do ponto de vista econômico a situação era crítica, o resultado das políticas empregadas pelo milagre econômico e pelas imposições norte-americanas enfraqueceram diversos setores da economia. O esgotamento das políticas desenvolvimentistas expôs um grande abismo entre as classes sociais, resultando em um grande empobrecimento das classes trabalhadoras. A fragilidade, nesse período, foi acentuada pela implementação de diversos planos econômicos fracassados que estimularam a insurgência de movimentos sociais e a rearticulação de partidos opositores à ordem vigente, como descreveu Moreira et.al. (2010, p. 316):

O objetivo não era mais a ampliação de mercados para a substituição das importações, mas, sim, a junção destes mercados na busca de maior visibilidade internacional e preparação da região para a superação da crise econômica. De fato, os movimentos de globalização e regionalização nos anos de 1980 e 1990 seguem a lógica da crise e

reestruturação do capitalismo, o que vinha ocorrendo desde meados dos anos de 1970.

Diante desse cenário, o pensamento cepalino entrou na sua segunda fase, se reestruturando e se articulando dentro de uma visão voltada para a globalização e os mecanismos presentes na época. Para tanto, sugere uma integração regional ditada pelo “regionalismo aberto” ou “novo regionalismo” em contraposição ao “velho regionalismo” (BRAGA; PAIVA, 2007, p. 66). Dessa forma, houve uma tendência entre os países signatários em eliminar as barreiras impostas ao comércio de produtos e serviços, com intenções claras em promover um comércio mais livre e, conseqüentemente, mais competitivo. O novo modelo de integração econômica ditado pela CEPAL tinha, desse modo, como ponto forte a diminuição de poder dos Estados nacionais, não mais voltado ao alargamento dos mercados, mas sim, voltado à construção de relações de integração. Só, assim, unidos os Estados teriam maior visibilidade e força internacional.

A ALADI teve como objetivo criar, a longo prazo, um mercado comum composto pelos países latino-americanos com preceitos fundamentados numa visão mais realista priorizando as relações sub-regionais e bilaterais (BRAGA; PAIVA, 2007). O que vai distinguir esse acordo do anterior está basicamente na maior flexibilização e na extinção da cláusula que previa o princípio da nação mais favorecida. Além disso, o tratado clarifica a “ideia de uma integração econômica por convergência” a partir de acordos limitados geográfica e/ou setorialmente, se converge para uma vinculação de maior amplitude” (VIEIRA, 2015, p. 42).

Outro ponto importante do tratado estava na divisão em grupos de Países Partes de acordo com o seu nível de desenvolvimento, o que dava às relações e negociações um caráter e tratamento diferenciado, além da possibilidade da constituição de acordos multilaterais, podendo ter alcance regional, bilateral e parcial. Contudo, vários foram os entraves que a ALADI sofreu no decurso da sua atividade que, de forma simplificada, pode ser traduzida nas palavras de Vieira (2015, p. 53) como:

uma perda de importância relativa da integração no desenho das políticas nacionais, que se traduz em uma insuficiência do próprio instrumental integracionista. O que se percebe, então, é que não se faz uma adequada e eficiente articulação ao sistema internacional, de forma a expandir e diversificar o comércio recíproco, de revalorizar o papel de um mercado latino-americano unificado.

Para Braga e Paiva (2007), entre as vicissitudes está a dificuldade em distribuir os benefícios e os custos entre países com diferentes graus de desenvolvimento industrial, exigindo um alto grau de coordenação perante um cenário heterogêneo. Somado a isso, havia a existência de um quadro de instabilidade nas condições macroeconômicas dos países envolvidos, fruto das crises processadas nos anos de 1970 e 1980, da mesma maneira, havia a perda progressiva da capacidade da CEPAL em influenciar as diretrizes do pensamento econômico regional.

Após os anos de 1990, ocorre a formação do Mercosul, tema essencial desse trabalho e, que no próximo momento, será amplamente discutido, ocasião em que se fará, também, uma breve revisão de outros blocos importantes do contexto latino-americano. Entre esses, destaca-se, a Aliança Bolivariana para os povos de nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), um bloco eminentemente político que busca reforçar as bases entre os países latino-americanos como uma alternativa à integração de cunho econômico (FREITAS, 2011) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) que teve a sua consecução em 2008 e veio como forma de substituição à Comunidade Sul-Americana de Nações.

A UNASUL se enquadra em um bloco voltado às questões de coordenação de posições políticas e às áreas estruturantes. Tem em seus princípios a salvaguarda de privilegiar um modelo de desenvolvimento endógeno, ou seja, voltado para a América do Sul e possuindo a originalidade de suplantar as questões unicamente de cunho econômico ao abranger a integração política e geopolítica (BRASIL, 2017).

Além dessas, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), criada em 2010, com o propósito de ampliar o diálogo político e os projetos de cooperação entre os 33 países -membros. A CELAC reuniu em seu seio todos os países integrantes da América do Sul, da América Central e do Caribe em busca de uma definição de uma identidade regional própria e de um alinhamento em suas relações de integração e cooperação (BRASIL, 2017). Com isso, a CELAC tornou-se ferramenta valiosa para o diálogo da América Latina com o resto do mundo e tem proporcionado à região coordenar posições nas relações com outros blocos regionais e países emergentes.

Após essa revisão dos processos integracionistas da América Latina, desde as iniciativas surgidas na década de 1950 até o presente momento, constata-se a importância desses movimentos em corroborar com as questões geopolíticas pertinentes desse

período. Além disso, eles demonstram as tentativas da região de se ajustar às exigências globais e à tendência mundial para a obtenção da representatividade econômica e política através da formação de blocos econômicos regionais e sub-regionais. O esforço político empreendido pelos países que compõem o continente é percebido nos movimentos de promoção de organizações e instituições de cunho regional na busca da superação das vicissitudes e assimetrias intrablocos. Esse esforço tem como objetivo o alinhamento e a preparação das nações em competir de forma mais justa no sistema internacional.

Percebe-se, também, a presença através da inspiração teórica da CEPAL em capacitar a América Latina em criar o seu próprio modelo de desenvolvimento econômico e em promover o seu respectivo processo de integração. Este deveria ser de caráter exclusivo frente às diversas realidades e circunstâncias presentes no nosso cenário.

Apesar das assimetrias políticas, econômicas e sociais da região, não se pode tê-las como fatores geradores de barreiras para a sua concretização. Pelo contrário, delas resultam múltiplas experiências que serviram para guiar novos caminhos e soluções, sendo fundamentais para corporificar novos processos de integração regional, tais como o Mercosul e a UNASUL. Todavia, nesse sentido, Oliveira e Marques (2015, p. 114) destacam:

a integração regional é uma solução estratégica para blocos de países como os da América do Sul, que buscam mais autonomia e soberania no Sistema Internacional, que precisam ampliar a geração de emprego e de renda e a capacidade média de consumo da população, garantindo a sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

Em suma, os processos de integração da América Latina por apresentarem um caráter *sui generis*, acabaram por nos guiar por caminhos únicos e que, por ainda não terem sido trilhados, nos obrigam a constantes revisões e aperfeiçoamentos. Lembrando sempre que, as integrações se remetem a um processo e, por assim ser, são vivos, dinâmicos e que, por encontrarem-se em andamento, estão sujeitos a avanços e retrocessos.

2.3 O MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO NO CONE SUL

O Mercado Comum do Sul foi criado em 26 de março de 1991 tendo uma “forte conotação política, significando uma resposta à marginalização da região nos anos de 1980” (MOREIRA et. al., 2010, p. 317). Porém, para se entender as origens do Mercosul é necessário retroceder um pouco no tempo e compreender os movimentos de aproximação ocorridos entre o Brasil e a Argentina e a consequente política bilateral desenvolvida, principalmente, ao longo dos anos 80.

O cenário doméstico brasileiro, nesse período, era fortemente marcado por problemas oriundos de diferentes frentes: a economia brasileira encontrava-se saindo de fortes índices inflacionários, em que vários planos econômicos resultaram em fracassos e a estagnação econômica e o desemprego assolavam o país, além de uma dívida externa astronômica. Essa situação era também visível no seu vizinho fronteiro, a Argentina, que, por sua vez, também se encontrava se refazendo das políticas e práticas empregadas por um regime de exceção e buscando a organização de suas finanças internas e externas. Assim, o principal objetivo era que o Brasil e a Argentina se fortalecessem “mutuamente ante a possível marginalização no sistema mundial” (MOREIRA et. al., 2010, p. 318).

Assim sendo, nos anos 80, o Brasil e a Argentina refazem a sua agenda internacional buscando aproximar e desenvolver, de forma seletiva e gradual, a integração regional. Para isso, o processo bilateral entre os dois países foi estabelecido em um plano flexível para evitar tanto os possíveis impactos internos como, também, os prejuízos de investimentos elevados, sendo possível, caso necessário, corrigir decisões equivocadas. Para Cervo e Rapoport (1998, p. 329), as relações bilaterais entre os dois países possibilitou colocar o “projeto de mercado comum latino-americano em bases políticas e mais realistas do que a iniciativa multilateral da ALALC e da ALADI”, ocasião em que os acordos econômicos bilaterais iniciais tiveram um perfil parcial e não definitivo, permitindo que as relações se estabelecessem aos poucos e em um plano mais seguro, marcadamente de confiança mútua.

A reaproximação bilateral foi concretizada em diversas experiências, tais como com o Acordo de Itaipu (1979), a Declaração de Foz de Iguaçu (1985), o Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986) e o Programa de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1989). Todos estes resultaram em um aumento da cooperação e

complementariedade de interesses entre as duas nações. Dessa fluência e decorrência dos resultados positivos obtidos nesses acordos, surgiu o interesse em criar meios para uma integração efetiva entre os países do Cone Sul através de um bloco econômico regional (SIMONOFF, 2016). Nessa perspectiva, Hage (2016, p. 164) pontua que,

Após 1986, na ata assinada em Foz de Iguazu, Argentina e Brasil fizeram o encontro de Buenos Aires, em 1988, com o propósito de dar passo a mais e assinarem o Tratado de Buenos Aires que estabeleceria cooperação econômica com fito à integração regional. Não seria errado dizer que o Mercosul é resultado das experiências dos anos 1980, após o degelo da política regional que outrora era comprometida pela competição geopolítica.

Os reforços das relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina acabaram trazendo para a sua órbita também o Uruguai, concretizando, dessa forma, uma “dimensão cooperativa sem precedentes, não apenas econômica, mas também, política e geopolítica, o que contribuiu para estabilizar a Bolívia e a acelerar a redemocratização no Paraguai” (CERVO; RAPOPORT, 1998). O interesse em formar um mercado comum entre os dois países surgiu nos governos de José Sarney e Raul Alfonsín, em 1985, tendo se dado como prazo dez anos para a sua efetivação. Porém, em 1990, através da Ata de Buenos Aires, ficou definido a redução para quatro anos como tempo de formação do Mercado Comum.

Nesse período, já com o processo de democratização iniciado no Brasil e na Argentina, na época com seus governos representados, respectivamente, pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, estes passam a perceber a importância de uma integração para a ampliação dos mercados locais. Vale destacar que, ambos eram defensores de políticas visivelmente de tendências neoliberais e com forte influência do Consenso de Washington, os quais se fizeram refletir nas práticas políticas e econômicas do Mercosul (GRANATO, 2016, p. 75). Dessa forma, o referido autor afirma que,

Nesse contexto, com relação à integração regional, os novos governos do Brasil e da Argentina redefiniram o processo de integração para transformá-lo em instrumento de liberalização comercial, “aberto aos mercados”. Dessa convergência bilateral, juntamente com o Uruguai e o Paraguai, nasceu o Mercosul.

Ressalta-se que, por essa razão, no governo Collor de Mello ocorreu uma rápida aceleração da integração regional com a união dos países-membros iniciais para a criação do Mercosul. Assim, nesse sentido, se enfatiza que o objetivo maior era acelerar a redução

das tarifas externas brasileiras como uma forma do Brasil se introduzir no mundo globalizado da forma mais rápida possível (MOREIRA et.al., 2010).

Nessa mesma perspectiva, Hage (2016) aponta que, além das motivações econômicas, havia a perspectiva de projeção e fortalecimento dos Estados Partes do Mercosul, considerando que, em uma “era de globalização, de crise do Estado e de perda relativa de poder dos Estados do Hemisfério Sul a integração poderia ser um método de reivindicação e de resistência às iniciativas” das grandes potências da época (HAGE, 2016, p. 166). A atuação em bloco teria maior probabilidade de representatividade e de alteração no panorama, mesmo que em escala local.

Por outro lado, para Vizentini (2007), a criação do Mercosul, inicialmente, partiu da necessidade em aumentar a integração econômica entre o Brasil e a Argentina e a posterior inclusão do Uruguai e do Paraguai que, por terem economias mais frágeis, teria respeitado interesses de ordem financeira ao permitir a redução das tarifas brasileiras e argentinas. Para o referido autor, o grande interesse das relações exteriores brasileiras também se encontrava no distanciamento das influências norte-americanas exercidas sobre a Argentina e na tentativa em criar uma área economicamente voltada aos interesses sul-americanos, ou seja, relações predominantemente Sul-Sul.

Mariano percebe o Mercosul como fenômeno fruto de um momento conjuntural imposto pelo processo de globalização e pela necessidade do Brasil em se colocar e se firmar no cenário mundial e, ainda, segundo a autora como “reflexos de interesses de grupos organizados nacionais que percebem nesse tipo de política um instrumento para atingir seus objetivos” (MARIANO, 2007, p.160).

Assim, a partir do Tratado de Assunção, os países-membros inauguraram uma nova fase marcada pela aproximação e integração, às vezes com maior ou menor grau de envolvimento das nações. Inicialmente, a direção tomada pelo Mercosul foi a de organização institucional, em que a tomada de decisões e as discussões se processavam basicamente de forma vertical, sendo o tom empregado voltado à clivagem econômica.

Para Hoffmann et. al. (2008), o processo de integração do Mercosul pode ser dividido em três fases que vão desde a sua criação e formalização institucional (1991-1997), o período marcado pela crise (1998-2002) e o de retomada do bloco (a partir de 2003). Na primeira fase - a da sua formação - a ênfase dada é basicamente comercial com a criação de órgãos voltados para a regulação das relações econômicas entre os Estados

Partes. A segunda fase expressa o momento de crise econômica internacional e da consequente desvalorização da moeda o que afetou sobremaneira as relações comerciais do Mercosul, enquanto que a terceira fase foi marcada pela revitalização do processo de integração. Gabriel e Mesquita (2016), identificam que, atualmente, o Mercosul passa por uma nova fase marcada pela estagnação de suas relações por não ter avançado em questões institucionais. Assim, para Hoffmann et. al. (2008, p. 103):

coincidindo com uma renovação na política doméstica dos países, com governos mais alinhados com a esquerda chegando ao poder: no Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, na Argentina, Néstor Kirchner, e no Uruguai, Tabaré Vázquez. Os três novos governos destacaram a importância da integração regional em suas políticas externas, mas com uma mudança de paradigma: aos poucos a ideia de um Mercosul puramente comercial vai dando lugar a uma preocupação maior com a integração física e social, e a institucionalização.

Na fase inicial, com a entrada do Uruguai e do Paraguai, o Tratado de Assunção (1991) definiu que a integração dos Estados Partes seria promovida a partir da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, ocasião em que seria adotada uma política comercial comum. Para tanto, seria necessário o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e a busca pela harmonização das legislações como, também, a existência de uma coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, ambas envolvendo os Estados Partes do bloco. Atualmente, o Mercosul está configurado de acordo com o marco institucional do Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, onde há o reconhecimento da personalidade jurídica de direito internacional do bloco, tendo jurisdição para negociar com países, grupos de países e organismos internacionais.

Contudo, o Mercosul possui uma natureza constitutiva de integração regional que se fundamenta num mercado comum, além de se instituir, também, como uma união aduaneira, pois as tarifas intrazonas são nulas, enquanto que, as tarifas são iguais para o intercâmbio comercial dos Estados Partes com terceiros países. Atualmente, todos os países da América do Sul fazem parte do Mercosul, estando agrupados em Estados Partes tendo em sua composição o Brasil, a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela; e os Estados Associados, em que se destacam a Bolívia, o Chile, o Peru, a Colômbia, o Equador, Guiana e Suriname (PECEQUILO, 2016).

Diante das vicissitudes atravessadas na segunda fase, buscou-se ações focadas no fortalecimento institucional do Mercosul e, a esse respeito, Ribeiro e Fernandes

(2016), também percebem nesse período uma tentativa de repaginação do Mercosul. Foi, a partir de uma proposta de redimensionar as questões políticas, sociais, culturais do bloco, que se buscou a diminuição das assimetrias existentes entre seus Estados Partes, o que já havia sido apontado no protocolo de Ouro Preto. Segundo os referidos autores, quando as desigualdades entre nações do mesmo bloco são comuns e perceptíveis, elas servem de discussão e desafios para os estudos de Relações Internacionais, pois essas quando não corrigidas passam a se tornar empecilhos no processo de integração. Nas palavras das referidas autoras, “a necessidade do conhecimento mútuo e a valorização da integração são colocadas como um desafio para diminuir as desigualdades e aumentar a confiança entre os Estados-membros” (RIBEIRO; FERNANDES, 2016, p. 112).

Muitos balanços podem ser feitos sobre a trajetória percorrida e sobre os novos caminhos possíveis que o Mercosul poderá passar. Há de se considerar que, nesses anos pretéritos, se teve a apuração como dados positivos da área comercial do bloco, a percepção da importância geopolítica e de poder do bloco, o aprofundamento das interações socioculturais e a criação de diversos mecanismos de integração. Aprofundamento este que permitiu a expansão do bloco, sabendo-se que, ainda, há o processo em andamento para a inserção da Bolívia como Estado Parte.

Apesar de, economicamente o Mercosul estar demonstrando um crescimento contínuo de comercialização de bens intra e extrabloco, ainda há importantes desafios a serem superados. Esses desafios referem-se, principalmente, a flexibilização da agenda de liberalização de bens para os países do bloco, como também a “diminuição das listas de exceções quanto à redução das barreiras não tarifárias”, onde muitos bens de consumo são impedidos do livre fluxo entre as aduanas pertencentes aos países do bloco (MESQUITA; GABRIEL, 2016, p. 58).

Para o Brasil, não se pode negar que o Mercosul atingiu o sentido estratégico, pois reforçou o nosso país no cenário regional, sendo reconhecido internacionalmente como o país forte do bloco e tornando-se referência mundial através da sua atuação regional. De fato, foi graças ao Mercosul que se construiu um espaço regional que, hoje, possui influência geopolítica em diversas questões, bem como foi também o responsável pelo fomento das relações comerciais entre os países do bloco. Da mesma forma, o Mercosul tem “criado uma economia de escala que valoriza a região na disputa pela captação de investimentos internacionais e instalação de indústrias” (MOREIRA et.al., 2010, p. 319).

Porém, mesmo diante dos avanços setoriais da economia dos países pertencentes ao Mercosul, o mesmo não pode ser afirmado em relação ao setor social que ainda padece por problemas estruturais, como o desemprego e, principalmente, pelos efeitos das práticas malogradas da política neoliberal presente nos países mercosulinos. Entretanto, há de se considerar a redimensão dada ao Mercosul pelo Brasil nos anos 2000, com a ascensão de governos de tendência progressista, os quais permitiram o aprofundamento da integração regional e da retomada das ações multilaterais com a busca por parceiros internacionais em que se prevaleceu as relações estratégicas de reciprocidade e, ainda, possibilitou a construção de uma agenda em que se primou por questões sociais (MOREIRA et.al., 2010).

Não obstante, mesmo considerando os avanços e as conquistas até então assimiladas pelo Mercosul, percebe-se que, diante das rápidas mudanças processadas no mercado global, há a necessidade de o bloco passar por reformulações para atingir um nível institucional mais elevado a fim de competir de forma mais equilibrada com os novos preceitos da economia regional e internacional. Nessa perspectiva, Mesquita e Gabriel (2016, p. 46), indicam que:

o Mercosul passa, atualmente, por uma crise político-institucional que impede a negociação de novos temas no âmbito regional. As negociações do bloco concentram-se, majoritariamente, em temas do velho comércio internacional que não refletem os novos ditames do nexu comércio-investimento-serviços do século XXI.

Portanto, no atual momento, o Mercosul ainda se mostra frágil e relutante quanto ao caminho a seguir. As crises econômicas internas, os abalos e mudanças de rumo político de alguns Estados Partes nos últimos anos, especialmente o Brasil, considerado o gigante do bloco, são algumas celeumas que necessitam ser alinhadas para a estabilidade e a retomada do crescimento econômico como, também, no cumprimento das metas propostas pelo bloco. Sabe-se que, nessa caminhada, o Brasil exerce um papel relevante.

Visto que, passados vinte e seis anos da criação do Mercosul, ainda são muitos os desafios encontrados, sejam eles relacionados às barreiras geofísicas, à diversidade das estruturas burocráticas e das diferentes legislações dos países que compõem o bloco. Assimetrias que foram percebidas durante a elaboração do PSUAA e, hoje, ainda se encontram presentes na fase de efetivação do projeto. Sem essas devidas correções,

muitos outros empecilhos poderão afetar e, inclusive, colocar em risco o propósito maior do bloco que visa acelerar seu processo de desenvolvimento econômico e social.

Para Ribeiro e Fernandes (2016), o caminho que mais facilmente possibilitará extinguir essas diferenças será através da política denominada por *soft power* geradas pelo diálogo e por uma agenda baseada na reciprocidade do desenvolvimento e do crescimento dos setores sociais e econômicos, os quais se encontram entrelaçados nas políticas de cooperação e integração.

Com efeito, foi a partir do bloco mercosulino que as relações entre o Brasil e o Uruguai, até então modestas, tomaram um ritmo mais intenso, sobretudo no que tange o favorecimento do desenvolvimento de mercado dos dois países. Vários foram os acordos e as instituições criadas para dar fôlego e substância ao bloco econômico, mas que, por outro lado, estimularam ainda mais as relações binacionais, principalmente focadas na infraestrutura integradora entre as duas nações, iniciando um novo modelo de integração bilateral (ALLENDE et. al., 2014).

A aproximação, nesses últimos anos entre Brasil-Uruguai, deve-se tanto pelo estreitamento proporcionado pelas relações estabelecidas via Mercosul como, também, pelo estabelecimento de um novo paradigma na relação Brasil e Uruguai que não apenas “possibilita a solução de velhos obstáculos comerciais entre os dois países, mas também estimula os demais integrantes do MERCOSUL a avançar no processo de integração produtiva do bloco” (MESQUITA; GABRIEL, 2016, p. 46). Assim, a adoção de uma nova dinâmica de negociações comerciais entre os dois países, baseada em uma agenda e acordos bilaterais, pode representar um modelo mais satisfatório de integração no âmbito do Mercosul.

Enfim, percebe-se que, mediante ações que primem pelo fortalecimento de suas instituições, na busca da reorganização política e econômica dos países pertencentes ao Mercosul e da efetivação de uma coordenação de políticas comerciais intrabloco, essa sinergia engendraria novos projetos de integração e cooperação e, dessa maneira, maiores benefícios e competitividade para os países-membros do Mercosul. O PSUIAA, objeto desse estudo de caso, pode ser considerado um modelo resultante de políticas desenvolvidas via Mercosul, assim como de um novo padrão empregado nas relações bilaterais entre Brasil-Uruguai, o que poderia vir a imprimir novas possibilidades de integração e cooperação às regiões fronteiriças das duas nações.

2.4 BRASIL-URUGUAI: RELAÇÕES EM DIFERENTES NÍVEIS

As relações diplomáticas do Brasil e Uruguai são consideradas multisseculares e remontam o período de formação dos dois territórios que, por muito tempo, abrigou os primeiros habitantes responsáveis pela ocupação inicial das terras do extremo sul do hemisfério austral. As relações entre as duas nações, nos seus primórdios, se caracterizaram por muitos anos de belicosidade provocadas, principalmente, pela posição geoespacial das duas nações em dividirem fronteiras essas, muitas vezes, demarcadas por campos abertos e de cenários e culturas muito semelhantes. Essas características físicas resultaram em frequentes invasões territoriais e períodos de muita turbulência, espaço territorial em que imperava a lei do mais forte. Ao mesmo tempo que essa relação foi baseada em disputas por terras, também, é importante destacar que, essa proximidade gerou uma correspondência entre os aspectos culturais, sociais e econômicos dos dois povos³.

Por essa razão, as relações Brasil-Uruguai antecederem em muitos séculos o Mercosul, sendo que, na sua fase inicial preponderaram as relações bilaterais, ocasião em que a forma informal foi tão empregada como a oficial. Após a criação do bloco, as relações se deram em um plano multilateral em que se buscou o equilíbrio entre os Estados Partes. Na atualidade, diante de uma nova configuração do cenário sul-americano, as relações entre os dois países foram remodeladas visando uma maior aproximação, basicamente voltadas em reforçar a cooperação e a integração infraestruturais necessárias entre os dois países.

Ao analisarmos a reconstituição das relações históricas entre os dois países, a partir de uma visão macro, percebe-se uma coexistência marcada por oscilações que resultaram em períodos ora de amistosidade, de uma maior aproximação e sintonia, ora por períodos de tensão. Algumas situações levaram ao distanciamento e o resfriamento das relações entre os dois países, a saber que, as diretrizes diplomáticas, na maioria das vezes, foram resultados da conjuntura histórica, mas que serviram para guiar as decisões e as agendas entre os dois países.

³ Para entender mais sobre a formação gentílica e cultural da região fronteira Brasil-Uruguai sugerimos as obras de Maria Lígia Coelho Prado e Adriano Silva Pucci, O Brasil e a distante América Latina e O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai, respectivamente.

A partir de uma perspectiva micro voltada à região de fronteira, as relações entre os dois países permitem uma análise do que a fronteira representou e representa hoje para os povos dos dois países. A fronteira nos mostra a importância e a variação que teve quanto conceito e uso ao longo da história. A ressignificação da fronteira representa, hoje, um forte avanço no processo de integração e de cooperação que ocorre, principalmente, na região transfronteiriça dos dois países e, em especial, onde se tem a conurbação de cidades-gêmeas.

Essas variações, em relação à fronteira, podem ser vistas ao longo do tempo histórico do Império e do período republicano, pois a região de fronteira representou, ao longo dos séculos XVIII e XIX, a existência de forças que atuavam, de certa forma, com autonomia e independência. Nesse período, vários acordos de proteção e favorecimentos foram selados pelos “compadres” fixados na região fronteira entre o Brasil e o Uruguai e que objetivaram interesses pessoais e regionais e onde o contrabando era uma prática corriqueira (CLEMENTE, 2015, p. 76).

Com a instalação da República no Brasil, houve um recrudescimento ao combate do comércio ilegal entre as duas nações, período em que se buscou uma política fiscal protecionista como agente da aceleração do crescimento econômico nacional, sabendo-se que, o imposto de importação era a principal fonte de receita do Tesouro Nacional e que as maiores perdas do comércio gaúcho se davam através do contrabando nas fronteiras Brasil-Uruguai (SOUZA, 2014).

Contudo, avançando no tempo histórico, a partir dos anos de 1960, tem-se uma nova visão em relação às fronteiras Brasil-Uruguai. Tal visão não indica que as relações informais dadas através do contrabando tenham se extinto, mas evidencia que elas tomam uma dimensão inferior comparada à potencialização que a fronteira toma como vetor de integração e cooperação, em especial, no que se refere à agenda econômica entre os dois países. Apesar dos avanços nessa área, não se pode desconsiderar que, nessa época, ocorreram alguns recuos diplomáticos por questões ideológicas, uma vez que as posições políticas dos dois países eram antagônicas.

Marques (2006, p. 134) evidencia que, no período militar brasileiro, os abalos nas relações diplomáticas entre o Brasil e o Uruguai foram grande parte decorrentes das diferenças ideológicas que ficaram explícitas com a concessão de “asilo aos membros do governo deposto pelo golpe de 1964”. Conforme destaca a referida autora, mesmo assim,

foram mantidos os esforços para a manutenção das relações bilaterais relativos aos acordos econômicos estabelecidos entre os dois países (MARQUES, 2006).

Esses acordos demonstravam um certo desequilíbrio, pois a economia uruguaia baseada, essencialmente, em produtos primários de origem agropecuária e com acentuado grau de estagnação industrial, mostrava-se limitada frente a uma economia brasileira mais estruturada, dinâmica e competitiva. O Brasil, em 1964, ocupava a posição de principal fornecedor de mercadorias para o Uruguai, porém, este buscava o seu mercado exportador nos Estados Unidos e na Europa, uma vez que, os países latino-americanos eram autossuficientes em produtos primários. Sem dúvida, essa foi uma das causas para a ALALC não se mostrar atrativa para os interesses econômicos uruguaios (MARQUES, 2006).

Ressalta-se, portanto, que, a construção da infraestrutura integradora entre os dois países foi tecida pela primeira vez, em maior escala, durante o período da ditadura militar no Brasil, a partir de vários movimentos e acordos que propiciaram o estreitamento dessas relações e que demonstram o Brasil como o maior parceiro comercial do Uruguai. Pode-se citar investimentos infraestruturais para estimular o comércio bilateral com a pavimentação de diversas estradas federais e a construção de pontes interligando os dois países com o intuito de promover o escoamento de mercadorias (MARQUES, 2006, p. 139).

A disponibilidade demonstrada entre as duas chancelarias em relação ao programa de desenvolvimento da Lagoa Mirim que previa, através da cooperação, o aproveitamento dos recursos naturais da bacia e, também, o aumento expressivo da presença de empresas brasileiras em solo uruguaio, foram elementos relevantes e serviram de balizadores da existência de um incremento real nas relações bilaterais entre o Brasil e o Uruguai (MARQUES, 2006).

Somente, no final do século XX e início do XXI, vencidas as discórdias políticas do período militar, que se inicia um período marcado por intensas aproximações e negociações comerciais baseadas em relações multilaterais e bilaterais, não ocorrendo registros de crises diplomáticas capazes de provocar abalos nas relações entre o Brasil e o Uruguai. Inicialmente, e, sendo que, na maioria das vezes, essas relações foram traçadas através do estímulo dado pelo próprio Mercosul a partir de uma via multilateral.

Com a institucionalização do Mercosul, o Brasil buscou para a sua política externa diretrizes que tinham como meta os ganhos brasileiros serem os mais absolutos possíveis no cenário internacional. Logo, em decorrência disso, houve um reforço para desenvolver a cooperação regional de forma que possibilitasse o Brasil obter status no bloco. Os efeitos dessa política repercutiram em diversas vantagens presentes nas negociações multilaterais (ALLENDE et. al., 2014).

Assim, a atuação da diplomacia brasileira no Mercosul e, conseqüentemente, as do Brasil e do Uruguai, no final do século XX, se caracterizaram por um discurso voltado para o multilateralismo e para uma cooperação internacional, em que se delineava a redução das “incertezas e maximizar os ganhos” prevalecendo a defesa dos interesses próprios do país (ALLENDE et. al., 2014). Nesse contexto, o bilateralismo das relações internacionais do Brasil perde a sua força e passa a ser colocado em segunda instância e, nesse sentido, como colocam Cervo e Bueno (2012, p. 511):

O paradigma da globalização das relações internacionais e a disposição do governo brasileiro de influir sobre a regulamentação do sistema multilateral de comércio e sobre a arquitetura das finanças internacionais subtraíram energia ao bilateralismo.

Com o novo paradigma posto na ordem mundial, o da globalização, o Brasil passou a desenvolver ações voltadas para órgãos multilaterais. Com essa mudança estratégica houve, entretanto, prejuízos para o bilateralismo que ficou em segundo plano nos processos de integração e no desenvolvimento da diplomacia brasileira sofrendo “uma acomodação quanto ao papel dos grandes e pequenos, determinada por causas exclusivamente exógenas” (CERVO; BUENO, 2012, p. 511).

Para Cervo e Bueno (2012), as relações exteriores da política brasileira, a partir do século XXI, amadureceram e passaram a operar por “meio do multilateralismo da reciprocidade”. As regras do multilateralismo passaram a ser ordenadas visando o benefício de todas as nações, sendo essas estendidas a todos os domínios das relações internacionais, tais como segurança, saúde, questões ambientais, direitos humanos, entre outros. Esse posicionamento vinculou-se a ideia de equilíbrio e reciprocidade de efeitos, uma vez que, a elaboração das mesmas era realizada com a participação dos países em questão, evitando o prevalecimento da disparidade (CERVO; BUENO, 2012, p. 530).

De fato, esse período buscou reforçar as relações Sul-Sul, promovendo um fortalecimento das trocas econômicas com o Mercosul e, conseqüentemente, favorecendo

um aumento do fluxo comercial e das relações bilaterais entre o Brasil e o Uruguai. Em 2002, esses fluxos eram de US\$ 825 milhões e, em 2010, atingiram a marca de US\$ 2,9 bilhões, segundo entrevista concedida pelo ex-presidente Lula da Silva ao jornal uruguaio *La Republica*, em 2013. Em 2014, as exportações uruguaias destinadas ao Brasil correspondiam a 17,6% do total exportado pelo país, a China, em segunda posição, era responsável por absorver 13,3% desse total. Os dados referentes a origem das importações do Uruguai, também do ano de 2014, trazem a China como o maior fornecedor de produtos importados para o país, com 18,5%, enquanto o Brasil, em segunda posição, era responsável por 17,0% (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES-URUGUAI, 2016).

Percebe-se uma evolução no intercâmbio comercial entre Brasil-Uruguai quando comparados alguns dados de 2010 a 2014. Em 2010, as exportações do Brasil para o Uruguai eram de US\$ 1.531.000,00 e, em 2014, passaram a representar US\$ 2.945.000,00. Usando as mesmas datas como referência para verificação das importações do Brasil originárias do Uruguai, os valores que correspondem, respectivamente, os anos de 2010 e 2014 são de US\$ 1.574.000,00 e US\$ 1.918.000,00. Entre 2006 e 2016, a corrente de comércio bilateral elevou-se de US\$ 1,6 bilhão para US\$ 4 bilhões, um crescimento de 150%. Esses dados evidenciam que, nos últimos anos, os fluxos comerciais entre as duas nações vêm registrando um aumento considerável, fruto da boa qualidade das discussões bilaterais, o que, sem dúvida, favoreceu uma crescente integração econômica (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES- BRASIL, 2018).

Além disso, nesse período político, deu-se início a uma fase marcada por uma postura da internacionalização da economia como forma de promover as bases econômicas do Brasil. Porém, por haver uma predominância inicial das relações Brasil-Uruguai dentro de um nível multilateral, isso nem sempre resultou em fluidez e facilidades, problemas esses decorrentes das limitações institucionais e das próprias assimetrias presentes nos países pertencentes ao Mercosul. Soma-se a isso, não se pode esquecer, as crises econômicas internas de alguns países pertencentes ao bloco.

De uma maneira geral, esses fatores são considerados os principais responsáveis por fragilizar as negociações multilaterais do Mercosul, que se revigorou graças às aproximações intrabloco que resultaram em acordos de cooperação e integração de cunho bilateral, sendo essa, hoje, a estratégia mais viável diante da situação de crise e de

estagnação econômica. O Brasil, nessa perspectiva, passou a exercer uma “nova posição no cenário internacional, reforçando a sua posição de liderança na região e deixando claro a intenção do governo brasileiro em assumir os custos dessa liderança” (ALLENDE et. al., 2014, p. 173). Ressalta-se o caráter dual apresentado pelo Brasil em suas relações internacionais, utilizando-se, para isso, o que Mallmann denominou por “modelo de pêndulo”, em que ocorrem movimentos oscilatórios “ora em favor do globalismo Hobbesiano em um extremo, ora em favor do americanismo ideológico em outro extremo” (MALLMANN, 2012, p. 12); (ALLENDE et. al., 2014).

Porém, diante do quadro atual e em decorrência das controvérsias geradas pela crise das Papeleiras entre a Argentina e o Uruguai, tudo confluuiu para um modelo fundamentado nas relações de cunho bilateral, sem querer aluir os desígnios multilaterais considerados como a via mais condizente do processo de integração. A questão das papeleiras é considerada um caso representativo ocorrido no âmbito do Mercosul pelas fortes tensões geradas entre as relações diplomáticas da Argentina e do Uruguai em torno da construção de duas usinas de celulose na fronteira entre os dois países, a julgar que o caso foi levado à Corte Internacional de Justiça. Para Almeida (2007), o caso constata uma imperfeição do próprio bloco econômico em resolver os conflitos a nível regional, uma vez que, o Mercosul seria a jurisdição adequada para resolver controvérsias a partir do Protocolo de Olivos, criado em 2002, que prevê solução pacífica para eventuais discórdias surgidas entre os Estados-membros (ALMEIDA, 2015).

Em contrapartida à crise das Papeleiras e, apesar, segundo Almeida (2015, p. 25), do “descaso dos demais membros do Mercosul, sobretudo do Brasil com relação à questão”, o Uruguai persistiu na manutenção das suas relações comerciais e diplomáticas com o Brasil, reforçando as ações de cunho bilaterais. Nesse sentido, Allende et. al. (2014, p. 173), esboçam:

O bilateralismo para o qual o Mercosul sempre se mostrou propenso, tornou-se ainda mais evidente, haja vista que o Brasil, objetivando manter a sua posição de liderança além da esfera multilateral, direcionou significativa atenção às negociações bilaterais com os seus vizinhos.

Vale destacar que, grande parte da consolidação dessas relações se deu em regiões de faixas de fronteiras, sobretudo, a partir do início do século XXI, e que resultaram na busca da resolução de problemas comuns através da execução de diversos

acordos e parcerias entre a região fronteira. Clemente (2015, p. 84), sobre essa questão, afirma que,

Una larga continuidad en las prioridades de la agenda demuestra que salud, educación, transporte, caminos, puentes, comercio y cooperación judicial y policial han sido problemas de importancia permanente. El cambio mayor se registro en el abordaje de las relaciones fronterizas con la superación de la lógica geopolítica en beneficio de un abordaje que privilegia los objetivos de la cooperación para el desarrollo.

Passados alguns anos da criação do Mercosul, de certa forma, essa posição influenciou pela busca da correção das assimetrias existentes entre os Países Partes do bloco e que, ainda hoje, vem sendo corrigidos através de investimentos em setores infraestruturais e no desenvolvimento de políticas de cooperação e integração, mas que vão encontrar, de fato, nas últimas décadas, a sua maior eficiência nas relações bilaterais.

Portanto, foi através das relações bilaterais que se deu a diligência de vários acordos nas áreas de integração e cooperação, oportunizadas pela atuação nos dois países de governos liberais que possibilitaram a convergência de políticas progressistas com interesse em reforçar a integração a partir da diversificação da agenda de cooperação baseadas na supressão das deficiências encontradas, particularmente, nas regiões de fronteira. Para tanto, a criação de novos instrumentos, órgãos e acordos entre os dois países vem a assegurar esses propósitos (ALLENDE et. al., 2014).

A partir de 2012, as relações bilaterais Brasil-Uruguai tomam uma dimensão ainda maior com os governos de Dilma Rousseff e de José Alberto Mujica, favorecida pela convergência de suas políticas progressistas e pelo interesse em reforçar a integração entre os dois países a partir da diversificação da agenda de cooperação. Nesse contexto, Brasil e Uruguai instituíram um “novo paradigma de integração bilateral” e criaram o “Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai” (GAN), órgão encarregado de consolidar o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai. Esse plano envolve áreas prioritárias que abrangem comunicação e informação, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura dos transportes e das cadeias produtivas (ALLENDE et. al., 2014).

Esse novo paradigma, baseado no bilateralismo das relações entre os dois países, não despreza o poder do Mercosul, pelo contrário, é através dele que se fará a inserção internacional de seus membros, porém, cabe a ele ressaltar o seu papel estratégico visando

melhorias em ambos países a partir de ações cooperativas e de integração. A ênfase dada nas relações bilaterais pode ser constatada nessas ações que, devido à multiplicidade de projetos e a sua complexidade, encontram-se organizadas em um Plano de Ação. Para agilizar essas agendas foram criados o Subgrupo de Trabalho de Integração Produtiva e o Subgrupo de Trabalho para a Livre Circulação de Bens e Serviços, ambos ligados à GAN.

Cabe ao Plano de Ação abranger apenas projetos de grande envergadura e que evidenciam uma profunda integração entre os dois países. Nesse contexto, o GAN serve como agente propulsor dos projetos, sendo previsto em seu seio a associação de atores públicos e privados que manifestem o seu interesse na cooperação bilateral. Diante da abrangência dos projetos previstos, abre-se uma agenda bilateral dividida em “dois grandes eixos: Planejamento Estratégico e Integração Produtiva e a Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço” (ALLENDE et.al., 2014).

Muitos movimentos foram realizados para desenvolver e dar suporte às relações bilaterais e no que tange o Planejamento Estratégico e Integração Produtiva se encontram projetos e estudos que visam a melhoria da capacitação estrutural dos dois países. Entre eles, destacam-se o projeto Hidrovia Brasil-Uruguaí relacionado ao desenvolvimento do complexo da Lagoa Mirim, a dragagem de canais brasileiros (Lagoa Mirim, Canal São Gonçalo e Sangradouro), a construção de novos terminais, a criação de uma comissão binacional para averiguar a capacidade do rio Quaraí, o intercâmbio energético através da Conversora instalada em Rivera, a criação de um parque eólico e, ainda, a construção de uma linha de transmissão elétrica de 500 KW interligando as cidades de San Carlos (Uruguaí) e Candiota (Brasil); (ALLENDE et.al., 2014).

As relações de cooperação entre Brasil-Uruguaí também ocorrem nos seguintes segmentos: na área da defesa que engloba a indústria naval em iniciativas binacionais, no intercâmbio de estratégias e operações de defesas conjuntas como, também, na elaboração e execução de projetos cooperativos conjuntos com instituições brasileiras. Quanto a estes, destacam-se: o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a Direção Nacional de Meteorologia (INM), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Estatística (INE) (ALLENDE et.al., 2014).

Pode-se afirmar que, só nesse eixo a agenda bilateral é abrangente e envolve diversos temas ligados à ciência, tecnologia e inovação, além das áreas de comunicação

e informação. Nesse segmento há o interesse dos dois países em apoiar projetos de tecnologia de ponta com alto valor agregado associados a nanotecnologia e biotecnologia (ALLENDE et.al., 2014).

O outro eixo de grande importância presente na agenda está relacionado a Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço por referir-se a uma região que foi construída historicamente pelo gentílico que ocupa essa região e que demonstra, ainda hoje, o quanto os limites imaginários podem ser ultrapassados e reconstruídos ao longo do tempo.

A importância desse eixo se deve a suas características peculiares e de acordo com a tipificação do Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF), do Ministério da Integração Nacional, as cidades-gêmeas situadas na faixa de fronteira Brasil-Uruguai comprovam o grande intercruzamento de pessoas e fluxos de mercadorias. Essas, além de “sinápticas, tais interações assumem um padrão estrutural, pela longa história em comum de intercâmbio cultural e laboral” que se caracterizam pela sua espontaneidade (PUCCI, 2010, p. 30).

A Nova Agenda, a partir de uma visão positiva da fronteira e objetivando a ampliação das ações bilaterais entre as duas nações, pode ser considerada uma via responsável em promover benefícios aos cidadãos que vivem nessa região (LEMOS; RÜCKERT, 2014). Em decorrência da criação de agendas e políticas favoráveis em atender a uma realidade específica existente em faixas de fronteiras e que resultaram em iniciativas de integração produtivas e infraestruturais entre o Brasil e o Uruguai é que o PSUIAA se desenvolveu e tomou forma. Com políticas públicas mais próximas da realidade do cidadão fronteiriço busca-se suprir as deficiências presentes em áreas prioritárias e, ao mesmo tempo, também selar o aprofundamento da integração bilateral entre os dois países.

O caráter peculiar das faixas de fronteira, assim como as suas novas atribuições na atualidade, exige a elaboração de estruturas e mecanismos diferenciados dos que são aplicados a outros segmentos do país. Pont (2011), ressalta que em sistemas federados as amarras da política exterior se encontram sob custódia do Estado que se esforça em manter o controle e as diretrizes traçadas. Todavia, as conduções das políticas públicas voltadas às federações são compartilhadas entre a União e as Unidades Federativas, cada qual cumprindo com as suas respectivas competências. Entretanto, a crescente autonomia

dos estados federados vem possibilitando uma ampliação da participação e tomada de decisões em questões ligadas à política exterior. Para Pont, a qualidade do sistema federativo está em “su capacidad para preservar la unidad en la diversidad” e, ainda, conforme palavras de Pont (2011, p.78):

Bajo el supuesto de que el gobierno nacional debe tener una sola voz en la arena internacional y una política exterior unificada, el dinamismo externo subnacional contribuyó a la emergencia de una visión alternativa según la cual la política exterior debería también reflejar la diversidad interna.

Essa perspectiva é perceptível entre os atores locais atuantes na fronteira. Vale salientar que a autonomia garantida constitucionalmente pelos estados federados vem alterando as formas existentes dos poderes locais de se relacionarem com as questões internacionais. Nesse aspecto, segundo Pont (2011), as relações entre federalismo e política exterior se encontram embasadas no somatório de interesses dos governos subnacionais em participarem das decisões relacionadas à política exterior, a qual a referida autora denomina por política exterior indireta e, por outro lado, do desejo dos governos subnacionais de levarem a cabo, a partir da sua própria esfera de competências, as relações exteriores a partir do âmbito da chamada política exterior direta.

O próximo capítulo se propõe, justamente, analisar as diferentes visões e aplicações existentes sobre fronteiras para se compreender a formação na contemporaneidade de novos arranjos e rearranjos nelas existentes e que resultaram na emergência de novas redes e atores com atuação em diversas escalas e que se fazem presente no desenvolvimento do PSUIAA.

3. A FRONTEIRA COMO ELEMENTO POLÍTICO-ESPACIAL FOMENTADOR DAS RELAÇÕES BRASIL-URUGUAI

A cooperação fronteiriça promovida entre o Brasil e o Uruguai é significativa se comparada às demais regiões transfronteiriças brasileiras que fazem divisa com outras nações sul-americanas. Nas últimas décadas, as relações de parceria bilateral entre os dois países extrapolaram as facilidades institucionais previstas pelo estatuto do Mercosul e passaram a ser fruto das relações de confiança e de convergência de ambos os governos para o desenvolvimento e a resolução de questões comuns.

Para se entender as relações entre os dois países é fundamental compreendermos a realidade específica que se encontra em regiões de fronteira. Essas regiões, por sua complexidade, envolvem análise, discussão e a percepção da sua evolução e das mudanças da sua aplicabilidade ao longo da história.

Esse capítulo pretende demonstrar a importância e as singularidades presentes nas fronteiras do Arco Sul, especialmente, na área que corresponde a fronteira Brasil-Uruguai. Sabe-se que, a construção territorial da fronteira nessa região, de característica marcadamente híbrida, nos indica os séculos de interação entre os povos e o longo transcurso percorrido pelas relações diplomáticas entre os dois países. Dessas interações resulta a potencialidade dessa fronteira e a conjunção das condições necessárias à emergência dos governos subnacionais como agentes responsáveis para o desenvolvimento do processo de extensão das relações bilaterais.

3.1 A FRONTEIRA COMO ESPAÇO DE INTEGRAÇÃO

A fronteira brasileira é o resultado de um longo processo histórico iniciado no período Colonial com o Tratado de Tordesilhas e que se estendeu, até o início do século XX, com a anexação do Acre, em 1903, ao território nacional. A sua extensão é correspondente a 15.719 Km de limites terrestres, abrangendo um total de 27% do território nacional e envolve 11 Estados e 588 municípios da Federação onde, até 2010, viviam nessas faixas, aproximadamente, 10 milhões de habitantes (PUCCI, 2010).

Para Pucci (2010), esses dados levantados sobre a faixa de fronteira brasileira resultariam, se fosse um país, numa décima posição global em relação ao seu tamanho. Portanto, essa amplitude territorial associada às faixas de fronteiras conduzem a ações protetivas com legislação apropriada visando as particularidades que envolvem essas regiões (PUCCI, 2010). Carneiro, para melhor análise das faixas de fronteiras do Brasil as dividem em grandes arcos de acordo com a densidade demográfica, infraestrutura instalada e aspectos físicos, sendo elas o arco Sul, Central e Norte⁴, (CARNEIRO, 2015, p. 130). Todavia, esses arcos, apesar de, em maior ou menor grau, conterem a sua dinamicidade própria, especialmente se encontram afastados dos grandes centros decisórios do país, o que os leva a reforçar a sinergia pela cooperação entre os centros urbanos que compõem os arcos de fronteira. Para Souza, até o final do século XIX e início do século XX, período em que os nacionalismos se consolidavam, as fronteiras desempenharam um papel estritamente político, sendo estas consideradas “zonas de conflito e enfrentamento na fase de afirmação das respectivas soberanias sobre as bases territoriais”. Superadas as inseguranças e o enfrentamento, as fronteiras passaram a ter uma nova avaliação, já relacionadas a uma região com características fortemente associadas a trocas e interação social e econômica “onde os habitantes de uma e outra margem guardavam, conscientemente, as suas identidades nacionais (SOUZA, 2014, p. 40).

Alfonso (2015), confirma a existência da superação das fronteiras como linhas geopolíticas de separação para espaços sociais de contato, servindo como pontes por onde transitam mercadorias, serviços, pessoas, informações e capitais. Para o referido autor, as fronteiras deixaram de simbolizar o fim de algo para se tornarem centros de intermediação, representando as novas portas da nação, o que na visão de Souza, reflete o caráter polissêmico da fronteira (SOUZA, 2014). Apesar da evolução ocorrida no último século sobre o entendimento de fronteira como pontos de intersecção, por outro lado, esse elemento geográfico ainda, em algumas regiões do globo, tem sido motivo de muitas discussões e controvérsias, envolvendo questões territoriais e de soberania de Estado.

Tratar de fronteira requer compreender e desbravar o que a cerca e como os fluxos e as redes nela presentes atuam e interagem. Nessa perspectiva, é importante destacar que linha de fronteira e faixa de fronteira são conceitos que apresentam

⁴ Conforme Mapa I, em anexos.

diferenciações quanto a sua aplicação. A linha é tida como uma grafia imaginária do limite fronteiriço sendo um marco simbólico que possibilita o entendimento do contorno territorial de um país e da abrangência de sua jurisprudência. Nas palavras de Machado (2010, p. 61) a linha não possui “vida própria nem existência material (por definição, a linha é abstrata e não pertence a nenhum dos lados) ”.

A denominação faixa de fronteira apareceu, inicialmente, no período Imperial brasileiro após a promulgação da Lei de Terras, em 1850, em que se consolidou a “noção de uma faixa para separar o território brasileiro dos países vizinhos”. Com a Lei nº 601/1850, ficou instituído a criação de uma faixa de seis léguas do limite fronteiriço em direção ao interior do país para uso do exército nacional com fins defensivos. Na Constituição de 1934 é conferido um caráter oficial à faixa de fronteira como “faixa de interesse de segurança nacional, tendo a sua extensão lateral ampliada para 100Km” e, somente com a Carta de 1937, a faixa de fronteira atingiu o que ainda hoje está em vigor: 150 Km, tendo ainda o caráter de área de segurança nacional (PUCCI, 2010, p. 31).

Assim, por ser uma área de segurança nacional, a faixa de fronteira se articula de forma diferenciada se comparada ao restante do território de um país, considerando que, há leis específicas que regulam algumas questões tidas como fundamentais, tais como a exploração econômica, o trânsito de pessoas e mercadorias e a ocupação do solo.

A faixa de fronteira diz respeito à região ao redor do limite e essa não representa a dicotomia presente na linha de fronteira, ela está associada à dinamicidade e aos fluxos comerciais e humanos presentes em uma região de grande permeabilidade e onde ocorrem forças centrípetas que possibilitam um intenso intercâmbio, desde que haja a presença de espaços urbanos. A faixa de fronteira, desse modo, “refere-se a um espaço relacional e não dicotômico” (MACHADO, 2010, p. 63). A autora constata (2010, p. 63):

Nesse sentido de espaço relacional não é um paradoxo que a zona de fronteira seja ao mesmo tempo lugar de comunicação e troca e lugar de tensão e conflito. O que nos parece interessante neste último caso é que as partes em litígio podem fazer valer o limite internacional em oposição à fronteira como lugar de comunicação e de mobilidade transfronteiriça.

Ao observar a cartografia da fronteira Brasil-Uruguaí, percebe-se que as características geográficas dessa região favorecem uma aproximação entre as duas nações, uma vez que, grande parte da fronteira é feita pelas leves coxilhas típicas do

Pampa, com o predomínio de campos abertos e onde o olhar se perde sem ter a noção exata dos limites territoriais que definem as duas nações. Por essa razão, as fronteiras secas exigem um balizador que, normalmente, são definidos pelos marcos geodésicos, pois, muitas vezes não possuem acidentes geográficos que materializam os limites fronteiriços⁵.

As fronteiras do Brasil e do Uruguai foram determinadas pelo Tratados de Aliança, em 1851, e revistas no século seguinte pelo Tratado Brasil-Uruguai, assinado em 1909, que teve como objetivo maior resgatar uma injustiça na seção dos dois territórios referentes às áreas da lagoa Mirim e do rio Jaguarão (PUCCI, 2010).

A linha que delimita as duas nações possui 1.069 Km, sendo 320 Km de fronteira seca e englobam na sua totalidade 800 mil habitantes, abrangendo 11 municípios gaúchos e 4 departamentos uruguayos. O limite marítimo foi definido pelo Acordo de 21 de julho de 1972 e pelo Ajuste Complementar de 29 de julho de 2005, porém, tanto o Brasil como o Uruguai reivindicam o aumento da Plataforma Continental de 200 milhas para 350 milhas náuticas por questões econômicas estratégicas e, até o presente momento, esse projeto continua em análise pela Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC).

Em relação à faixa de fronteira que envolve o Brasil e o Uruguai, a sua abrangência é de 52% do território do gaúcho e “corresponde ao segmento da fronteira denominado Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, popularmente conhecida como Campanha Gaúcha ou Pampa” (PUCCI, 2010, p. 32). Para Rückert et. al. (2014, p. 102):

A macrorregião da Bacia do Prata no centro-sul do continente sul-americano (uma provável macrorregião transfronteiriça), coincidente praticamente com o núcleo geoeconômico do Mercosul, não é apenas uma região que se originou de intensos conflitos coloniais entre Portugal e Espanha, mas um desafio à análise territorial e às ações pragmáticas dos governos da região.

O papel geopolítico desempenhado pelas faixas de fronteira tem evidenciado um esforço de diversos atores em incluir a fronteira na pauta política dos diferentes níveis de poder. Esse novo olhar perpassa as transformações globais e representa, na contemporaneidade, um campo vasto para novas articulações que estão fundamentando e guiando a construção de um novo arquétipo da interface Brasil-Uruguai. Essa construção

⁵ Conforme Imagens I, II e III, em anexos.

baseia-se na elaboração de agendas que incorporam diretrizes, estratégias e instrumentos de ação visando à reestruturação da faixa de fronteira no Brasil e permitem a convergência para a integração e a cooperação entre os dois países (CARNEIRO, 2016).

Nesse sentido, o governo federal brasileiro vem desenvolvendo programas voltados para o desenvolvimento dessas áreas como, por exemplo, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), em que a sua criação, em 2009, demonstra o interesse e a preocupação em estimular e integrar essas regiões. Além disso, essas regiões foram responsáveis pela formação da “gênese comum das cidades uruguaias e gaúchas, que transitaram da funcionalidade militar à comercial” (PUCCI, 2010, p. 80).

Muitas dessas aglomerações urbanas se desenvolveram na faixa fronteira entre os dois países e deram origem às cidades-gêmeas que, hoje, são responsáveis em promover relações amistosas e muitas vezes informais, acentuando a construção de um ambiente integrador que se perpetua, independente da conjuntura histórica e, nessa perspectiva, Pucci (2010, p. 30), afirma que:

Na longa extensão das fronteiras terrestres do Brasil, a divisa com o Uruguai é a mais aberta, densa e homoganeamente povoada. A complexa dinâmica das relações sociais nesse espaço preexiste à ação planejada dos Estados limítrofes e, por isso mesmo, sobrevive às suas crises conjunturais, pois é capaz de engendrar mecanismos de integração informal, que poderão funcionar através dos canais oficiais, sempre e quando estes sejam dotados dos requisitos de atualidade, praticidade e celeridade indispensáveis ao exercício desembaraçado da cidadania fronteira.

Há de se considerar que o cidadão fronteiro teceu, ao longo dos séculos, uma forma de vida distinta das demais, pois teve o “exterior” em contato permanente com a sua realidade diária e, desse convívio e trocas, originou-se uma cultura com raízes profundas, marcadas por elementos e símbolos de regiões fronteiriças. Ainda, nessa perspectiva, as “fronteiras tangenciam comunidades e identidades nacionais que são construções históricas contingentes e imaginadas” (SOUZA, 2014, p. 40), ou ainda, por essas características que há o emprego de tantas denominações, em que se destacam fronteira-viva, fronteira da paz e fronteira modelo (PUCCI, 2010 p. 30).

As regiões de fronteiras são espaços tecidos pela intersecção de elementos que não são genuínos a uma única matriz ou nacionalidade, na verdade, eles passam a ser

únicos, justamente, pelo entrelaçamento de duas ou mais culturas que se enraízam e se forjam como se fossem uma só. Isso decorre muito da ambientalidade e da coexistência humana em espaços únicos ou, mesmo, próximos. Em relação a isso, Moreira et.al. (2012, p. 178) argumenta que:

o espaço surge da relação de ambientalidade, isto é, da relação de coabitação que o homem estabelece com a diversidade da natureza. E que o homem materializa como ambiência, dado seu forte sentido de pertencimento. Este ato de pertença identifica-se no enraizamento cultural que surge da identidade com o meio, via o enraizamento territorial que tudo isso implica. [...] A ambientalização é antes de tudo uma *práxis*. [...] O enraizamento é um processo que se confunde com o espaço percebido, vivido, simbólico e concebido, e vice-versa, porque é uma relação metabólica [...].

A região de fronteira, de acordo com suas características físicas, econômicas e humanas, pode se tornar um importante vetor de integração regional e espaço propício para o intercâmbio entre as nações envolvidas. Quanto à geografia humana, nas áreas de fronteira contígua entre o Brasil e o Uruguai, o que se percebe é a existência de “várias fronteiras” em que cada uma possui suas especificidades próprias que se refletem na intersecção entre os dois povos (PUCCI, 2010, p.74).

A percepção das fronteiras do Uruguai e Brasil, pertencentes à macrorregião da Bacia do Prata, são consideradas um paradigma quanto à integração regional a partir de uma perspectiva territorial, pelos seus processos de fluxos e redes que ali ocorrem. Dessa forma, para Rückert et.al. (2014, p. 113):

O caso da fronteira-viva Brasil-Uruguai é emblemático não apenas pela natural homogeneidade da região do Pampa, bem como, pelas contínuas interações da população, tendo atualmente alguns adquiridos os direitos de cidadãos de dupla nacionalidade na região de fronteira.

A forte interligação da fronteira com atividades comerciais é observada nas palavras de Pucci, onde “as forças de mercado e da sociabilidade atuam na fronteira como vetores de uma integração inexorável.” E, ainda, quando ocorre a interrupção dessas relações, obrigam os “cidadãos da fronteira a viver numa sociedade dúplice, onde o fantasma da insegurança jurídica paira sobre os negócios comerciais e sobre as relações sociais (propriedade, herança, filiação, etc.) (PUCCI, 2010, p. 90).

Os interesses pautados principalmente pela economia, geraram nessas regiões a necessidade de convergência de objetivos que possibilitaram, lentamente, uma mudança

em relação ao conceito de fronteira, até então, visto como um limite em que deveria ser garantida a segurança e a soberania nacional para uma área de cooperação e integração. Por muitos séculos, as fronteiras da América do Sul foram consideradas áreas marginais e de isolamento e, por isso, próprias para o desenvolvimento de ações ilícitas como, por exemplo, a do contrabando e do tráfico. Grande parte da transposição dessa visão de fronteira foi possível pela integração de mercados regionais e pela articulação dos autores subnacionais, assunto que, em breve será detalhado. Dessa forma, para Losada e Sadeck (2015, p. 38):

As fronteiras são um espaço natural de interação entre os habitantes da região fronteira. Assim, um passo importante para o aprofundamento da integração entre os países sul-americanos passa, necessariamente, por pensar essa área, envolvendo os atores locais, da sociedade, do Estado, do setor econômico, com vistas a criar um ambiente propício para o crescimento sustentável e a construção de bens públicos regionais.

A mudança conceitual relacionada às fronteiras na América do Sul está em sintonia com as mudanças processadas, nas últimas décadas, nos quatro cantos do mundo, mais associada a um espaço de integração do que de limite e separação. A consideração primária de que áreas de fronteiras são áreas a parte e longínquas da dinâmica que move as nações passa a ser substituída por faixas contíguas, onde países fronteiriços estabelecem propósitos comuns em que prevalecem um espaço social de intercessão de dois ou mais passados histórico-cultural distintos construídos por agentes diferenciados. Nessa perspectiva, Bento (2015, p. 102) afirma que:

Na fase atual do Estado Brasileiro, caracterizada pela busca de integração com os Estados vizinhos, como forma de defesa de seus interesses nacionais, prioridade de política externa definida pela Constituição de 1988, a função política da fronteira não é somente de afirmação de identidade, distinção. Todavia, antes mesmo que o Estado Brasileiro definisse a integração regional como uma sua prioridade de política externa, algumas cidades brasileiras de fronteira já havia a compreensão prática da fronteira como espaço de encontro para a integração entre sujeitos diferentes.

Dessa forma, dentro do contexto atual, quando essa área se caracteriza por aglomerações urbanas e concentração humana, independentemente de seu tamanho, esse limite só passa a ser seriamente respeitado em nações que possuem regimes de exceção. No país em que há o predomínio de um clima democrático a fronteira perde, de certa maneira, a definição de limite, pois, o clima de amistosidade gera no local ou região o

ambiente propício para o ir e vir de pessoas e da realização das trocas materiais, culturais e sociais, atividades essas responsáveis pelo enriquecimento e desenvolvimento econômico do espaço urbano e rural da área transfronteiriça. Assim, a fronteira quando faixa habitada, pode ser considerada, como define Mattos (1990, p. 34):

regiões de endosse cultural, faixa de transição onde os valores de cada parte, particularmente a língua, a raça, religião, ideologia, costumes e comércio se interpenetram. Esta se faz de forma natural e pacífica quando se trata de Estados amigos e é limitada e mesmo proibida quando se trata de Estados rivais.

De fato, apesar da imensa faixa de fronteira existente no Brasil, essas inter-relações são muito nítidas no Arco Sul do Brasil. As relações, nessas áreas, criaram um meio geográfico específico em que ocorreram aglomerações urbanas marcadas por relações fortemente sociais, econômicas e culturais próprias. Estas deram origem aos espaços transfronteiriços, onde suas características peculiares, historicamente tecidas pelos habitantes da região, são sentidos e vividos a partir de uma escala basicamente local/regional.

O papel geopolítico desempenhado pelas regiões de fronteiras e, mais especificamente, entre as fronteiras do Brasil e do Uruguai, é de uma importância ímpar ao servirem de polos de integração e de desenvolvimento de projetos e parcerias voltadas ao bem-estar social que vão desde a área da educação, saúde, logística, infraestrutura, entre outros. Ressalta-se, porém, que mesmo com a flexibilização dada ao conceito, cabe às fronteiras, ainda na contemporaneidade, um papel geopolítico e geoeconômico relevante e essencial à soberania dos Estados Nacionais e para o desenvolvimento dos espaços urbanos situados em áreas transfronteiriças (ALFONSO, 2015).

Originárias de um componente estratégico defensivo, ou mesmo, de um agrupamento ocasional estimulado por atividades comerciais, as cidades-gêmeas de faixa de fronteira representam uma singularidade por sua dinâmica específica e pelo seu arranjo socioespacial diferenciado das demais cidades nacionais (CAMPOS, 2015). Campos reconhece que as cidades de fronteira “constituem-se em espaços heterogêneos e complexos que assumem as características e funções particulares de intermediação não apenas na rede urbana nacional, mas em realidade bi ou multinacional” (CAMPOS, 2015, p. 398). Por essa razão, a referida autora percebe que as cidades-gêmeas são consideradas

“espaços com potencial de expansão dessas atividades comerciais” e, mesmo, cidades com alto potencial polarizador (CAMPOS, 2015, p. 403).

No Brasil, por seu tamanho continental, as cidades de fronteira encontram-se geograficamente distantes e, muitas vezes, alheias aos processos e decisões que emanam dos grandes centros decisórios. Por essa razão, há a existência de uma grande confluência de interesses envolvendo cidades-gêmeas de fronteira e de um forte espírito de cooperação na busca das resoluções de questões comuns em que os atores locais são os maiores protagonistas. Apesar da porosidade presente nas fronteiras secas facilitar a ocorrência da integração informal através de contrabandos e atividades ilícitas, por outro lado, elas propiciam a formação de conurbações que dão origem às cidades-gêmeas. É através dessa rede urbana que ocorre a maior promoção e viabilização do intercâmbio entre as regiões fronteiriças.

Para Pucci (2010, p. 72), “o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas. Estas consistem em adensamentos populacionais cortados pela linha imaginária, com grande potencial de integração econômica e cultural.” Nesse sentido, para Prado (2005, p. 68):

O ambiente fronteiriço que identifica o Mercosul, por exemplo, é marcado por intensos movimentos culturais, sociais, econômicos e políticos, não somente caracterizados como lugares de passagem ou experiências de travessias. É um ambiente que possui espaços de integração históricos permanentes e, em muitas vezes, de características pragmáticas, como é o caso das cidades-gêmeas, onde a negociação, a integração e o compartilhamento de infraestrutura e de espaços comuns são constantes.

Assim, as regiões de fronteiras em que imperam a boa vizinhança não necessitam mais serem vistas como áreas longínquas e isoladas, mas como áreas capazes de estimular o desenvolvimento da integração regional e da cooperação, já que as faixas contíguas dos países fronteiriços desenvolvem, muitas vezes, aglomerações urbanas lindeiras que passam a ser um espaço natural de interação entre habitantes da região fronteiriça. Nesse contexto, ao longo dos séculos, foram se formando as cidades-gêmeas na linha de fronteira entre o Brasil e o Uruguai, incluindo ainda um povoado, as quais podemos citar: Barra do Quaraí e Bella Unión, Quaraí e Artigas, Jaguarão e Rio Branco, Santana do Livramento e Rivera, Aceguá e Acegua, Chuí e Chuy e o povoado de Barra do Chuí⁶.

⁶ Conforme Mapa II, em anexos.

Dessas, as quatro últimas encontram-se em fronteiras secas e são interligadas por rodovias, enquanto as três primeiras são conectadas por pontes (OLIVEIRA; MARQUES, 2015).

É fato que a integração entre elas precede qualquer acordo e projeto que tenham ocorridos de forma vertical. Sabe-se que, quando as cidades, além de serem gêmeas são também conurbadas, acabam por potencializar a interação e cooperação entre elas, nesse caso, é o elemento físico-geográfico unificador e potencializador dessa integração. As cidades-gêmeas, logo, são consideradas as maiores protagonistas de relações bilaterais de integração e esse processo ocorre de forma endógena, permanente e fática, sem elas, necessariamente, precisarem de estímulos externos.

Os espaços transfronteiriços formados por aglomerações urbanas ocorrem em faixas de fronteiras e, segundo Carneiro (2016, p. 10), encontram-se relacionados a “um conjunto de estratégias de atores públicos (estatais e não estatais) e privados que visam o desenvolvimento de ações diversas de integração supranacional”. Normalmente, essas ações são decorrentes de interesses relacionados à promoção de facilidades e do aumento do fluxo dos setores econômicos da região. Assim, nas palavras de Rolim (2004, p. 3):

A existência de fronteiras marca o encontro de dois espaços políticos administrativos. No caso das regiões transfronteiriças marca também a existência de um espaço econômico em diferentes estágios de construção. Como se sabe, os espaços econômicos não reconhecem delimitações político-administrativas. Estas, no entanto, colocam dificuldades para a concretização desses espaços na medida em que são uma restrição para a livre circulação de bens e serviços e de pessoas. As regiões transfronteiriças de uma maneira geral estão longe das regiões que constituem o núcleo das economias nacionais.

A transfronteirização abrange uma disposição múltipla de elementos, símbolos e arranjos institucionais, derivando a formação de Complexos Urbanos Transfronteiriços (CUT). Para Alfonso (2015, p. 25), a definição, nesse caso, da palavra complexo diz respeito a “niveles diversos de interacciones y por tanto también de conformación sistémica. La palabra transfronterizo, por su parte, indica una relación que específicamente involucra a los actores locales o localizados de las comunidades en interacción”. Isso sugere a flexibilidade e a existência de uma variedade de situações que ocorrem nessas áreas, tornando-as diferentes pela especificidade de cada complexo urbano transfronteiriço. A conformação sistêmica e, também, contraditória resulta em

diferentes níveis de desenvolvimento social, econômico e organizacional que são os elementos comprobatórios dessas diferenças. Já, para Carneiro (2016, p. 24):

A transfronteirização ocorre em um recorte territorial de geometria variável, dependendo do processo considerado (familiar, econômico, profissional, legal ou ilegal, formal ou informal etc.), pode acontecer em núcleos urbanos, áreas rurais, parques naturais, enclaves produtivos e em territórios dispostos em rede.

Segundo Alfonso (2015), para os CUT serem classificados como tais é necessário que eles se encaixem em ao menos seis características elencadas pelo referido autor. São elas: os CUT devem dividir o mesmo meio geográfico, é necessário estarem articulados espacialmente em diversos níveis, desenvolverem relações intensas entre os habitantes das cidades, terem consciência da mútua dependência, construir relações institucionais formais e, por último, possuírem interdependência econômica. Para o referido autor, vale destacar a questão relacionada à assimetria da relação entre as cidades, pois “sólo a un nível suficiente de desigualdade, las ciudades fronterizas ensayan relaciones estables e intensas de intercâmbios, en la misma medida en que se expanden las oportunidades de ganancias diferenciales” (ALFONSO, 2015, p. 28).

Portanto, o papel desempenhado pelos CUT tem servido como ativos laboratórios das novas relações tecidas nas regiões de fronteiras, e que vem permitindo a emergência de atores locais engajados e cientes dos pormenores das questões que envolvem uma região transfronteiriça. Muitos desses atores e suas ações exercem suas funções de governança sináptica sem perceber, muitas vezes, a real importância das mesmas (ALFONSO, 2015, p. 35).

Rückert e Dietz (2013) afirmam que, as regiões transfronteiriças correspondem a um processo de construção que ocorre em diferentes escalas espaciais, podendo ser tanto macro ou microrregionais e, ainda, podendo ser consideradas, por suas características peculiares, como diferenciações territoriais abertas para diferentes possibilidades. Por essa razão, as políticas empregadas nas regiões transfronteiriças apresentam a articulação de diferentes atores que processam negociações multiescalares. Contudo, nesse cenário se destacam, sobremaneira, os atores de escala local e regional-fronteiriço, diferentemente de um passado recente, onde as redes de poder se concentravam nos grandes centros decisórios (RUCKERT; DIETZ, 2013). Nesse sentido, para Alfonso (2015, p. 16):

Estas manchas urbanas que rebasan las fronteras y establecen especies de conurbaciones más o menos distantes físicamente, pero absolutamente compenetradas funcionalmente, son un dato imprescindible de los estudios actuales de fronteras. Y que implican la necesidad de acciones coordinadas de administración y gestión – es decir, de gobierno- entre las entidades involucradas.

Pela proximidade geográfica presente entre cidades-gêmeas, é de forma natural que as relações binacionais a nível local se estabeleçam e se interlacem, resultando dessa interação, muitas vezes, características econômicas, culturais e sociais muito peculiares e próprias do lugar. Ou, ainda, segundo Machado (2010, p. 66), as cidades- gêmeas formam um espaço onde a “interdependência é com frequência maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional”.

Percebe-se uma valorização dos processos de fluxos e da dinâmica proativa que se processam em regiões transfronteiriças e o esforço em corrigir assimetrias para um aproveitamento benéfico à população e para os países envolvidos. Para Machado (2010, p.65-66), é diante dessa realidade presente nas cidades de fronteiras com um “forte potencial para atuarem como nódulos articuladores de redes locais, regionais, nacionais e transnacionais” que, nos últimos anos, vem surgindo e tomando envergadura diversas políticas voltadas para o desenvolvimento e o fortalecimento das relações de integração e cooperação entre o Brasil e o Uruguai. Losada e Sadeck (2015, p. 41), pontuam que:

O papel da fronteira é fundamental no cenário de globalização pelo qual passamos, uma vez que esta região é o caminho natural por onde podem ser executados programas e projetos de cooperação bilateral ou multilateral, com vistas à aproximação dos países, além de ser um lugar para negócios lícitos e ilícitos.

É na área de fronteira que novos atores encontram o *locus* ideal para o pleno desenvolvimento da integração e cooperação. Na maioria das vezes, essas ações são facilitadas pelas fundações, grupos e programas de cooperação relacionados às áreas de fronteira como, por exemplo, o FOCEM (Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul) e o FCCR (Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul) que priorizam ações e oportunidades para o desenvolvimento integrado de políticas públicas para as regiões transfronteiriças (PRADO, 2005).

Para Machado (2010), ter as cidades de faixa de fronteira como foco de políticas específicas é justificado por sua importância geopolítica em exercer, de forma positiva, ações cooperativas e gerar movimentos em prol de resoluções em caso de conflitos. Essas ações, segundo a referida autora, ocorrem de forma espontânea e, em muitas ocasiões, elas são desaceleradas por decisões equivocadas do poder central.

Nesse sentido, ressalta-se a importância de existir uma sintonia por parte dos governos centrais em compreender a fluidez e as facilidades que os governos das faixas de fronteira possuem em equacionar ou, mesmo, elaborar políticas que resultem em benefícios para os espaços urbanos fronteiriços. Haja visto que, segundo Machado (2010, p.71), “mais ainda, com a formação de redes políticas, econômicas, identitárias e sociais transnacionais superpostas aos limites dos estados territoriais”. Portanto, essas redes extrapolam, muitas vezes, o ambiente nacional e transcendem para o espaço global onde operam e se beneficiam “com as diferenças de normas entre estados vizinhos estabelecidas pelos limites internacionais” (MACHADO, 2010, p 71).

Sem dúvida que, com a criação do Mercosul ocorreu uma mudança de olhar para as regiões fronteiriças como, por exemplo, se constata na realização de levantamentos feitos pelos Estados do Mercosul tendo como alvo detectar as discontinuidades existentes entre as políticas aplicadas nessas áreas. A relevância dessa ação está no reconhecimento de que elas passam a ser, de forma recorrente, protagonistas das relações internacionais e, também, “precursoras da integração supra regional” (RÜCKERT et. al., 2014, p. 102).

Diante, muitas vezes, da política indefinida por parte da União e da necessidade premente da construção de espaços fluidos voltados para o desenvolvimento e a expansão das relações econômicas e sociais, abriu-se a possibilidade de que instituições e poderes locais e regionais passassem a se articular na tentativa de superar as situações inoperantes. Rückert et. al. (2014, p.105) afirmam que,

Já nos anos 2000, muitos gestores, especialmente na escala local e regional, se lançaram a afirmar a construção da identidade dos fronteiriços, traduzida em termos de cidadania compartilhada, enquanto os planos para a faixa de fronteira propostos pelos governos do Brasil ora enfatizam a segurança, ora a integração e o desenvolvimento, sempre interpretando-a como região-problema.

Mesmo assim, nas últimas décadas, foram várias as iniciativas desenvolvidas pelo governo federal através do Ministério da Integração Nacional em aprofundar o processo de integração das faixas de fronteiras. Essas iniciativas buscam fomentar

estratégias que viabilizem políticas públicas voltadas à prestação de serviços e melhorias à população, assim como potencializar as cadeias produtivas das regiões de fronteira (VIGEVANI, 2006). Para isso, há uma convergência para a realização de agendas internacionais compartilhadas em que as pautas sejam de interesse comum baseadas na reciprocidade e que permitam a fluência para uma plena ação cooperativa.

Entretanto, um ponto ainda a ser desenvolvido é fazer, na medida do possível, a desconexão das faixas de fronteira com a tendência em relacioná-las unicamente como uma área exclusiva de ação de redes ilegais, criando, além de uma visão restrita da realidade, a permanente marginalização dessas áreas. Por último, as características cosmopolitas encontradas em muitas faixas de fronteira facilitadas pela existência de um enorme intercâmbio em diversos aspectos culturais e étnicos “reafirmam a heterogeneidade do lugar e, com ela, a possibilidade de se articular a redes de diversos tipos e origens” (MACHADO, 2010, p. 69).

Dessa forma, compreende-se a ênfase dada ao eixo de 1.069 Km de fronteira que, conforme o olhar separa, mas muitas vezes, une os dois países. É, nesse sentido, que os esforços dos dois países estão voltados ao buscarem coordenar as diferentes engrenagens que compõem os interesses envolvidos na busca da cooperação e desenvolvimento integrado da faixa de fronteira comum.

Enfim, é dentro desse espírito de cooperação e integração que vem sendo seladas as relações bilaterais entre o Brasil e o Uruguai nas últimas décadas e que, conseqüentemente, foi nesse ambiente salutar que se desenvolveram as bases para a implementação do PSUIAA. Foi pela conjunção de diversos elementos presentes na faixa de fronteira abordados nesse subcapítulo que os primeiros passos foram dados, mas a sua efetivação só foi possível pela estrutura institucional criada pelos dois países e que serviram de suporte para o PSUIAA. É o que o próximo subcapítulo irá desenvolver.

3.2 A NOVA AGENDA, O FOCEM E O PSUIAA

As questões relacionadas aos Estados Membros e voltadas às interações transfronteiriças tomaram força após a criação do Mercosul e passaram a guiar muitas pautas de agendas bilaterais. Diferentemente da realidade da UE, o Mercosul por possuir um nível institucional baixo e, ainda, carecer de órgãos específicos, faz com que as discussões e decisões sobre projetos e resoluções de problemas de faixas de fronteira sejam tomados pelas várias instâncias de poder, passando pelo nível federal, prefeituras e governos de estados, assim como departamentos e províncias (CARNEIRO, 2016).

Ao analisarmos o aprofundamento das relações entre os países do Mercosul e que resultaram, nos últimos anos, em parcerias de desenvolvimento integrado, nos deparamos com mecanismos criados com o intuito de dar suporte a essas metas e projetos. Após a criação do Mercosul, essas regiões do Arco Sul de fronteiras do Brasil passaram a exercer um papel fundamental como áreas facilitadoras para o intercâmbio entre os países-membros (CARNEIRO, 2016). Por sua relevância, foram necessários diversos investimentos estruturais feitos pela União em promover as melhores condições para “conectar os grandes centros e polos econômicos às regiões fronteiriças do Cone Sul” (OLIVEIRA; MARQUES, 2015, p. 120).

O Arco Sul se difere não só do Arco da Fronteira Norte e do Central, mas também dele próprio, por possuir elementos com especificidade única, especialmente, quando se compara a fronteira Brasil-Uruguaí com os outros países fronteiriços pertencentes ao mesmo arco. Essas distinções se dão pela própria característica natural de predomínio de fronteira seca em uma região demarcada geograficamente pela paisagem de planícies do Pampa. Esses elementos físicos vêm a favorecer a ocorrência da formação de cidades-gêmeas e a, conseqüente, concentração populacional ao largo da faixa fronteiriça. Essas características modelaram o perfil fronteiriço dos dois países e viabilizaram a “construção de uma relação geo-histórica complexa e dinâmica” o que veio a favorecer, na contemporaneidade, as “dinâmicas da regionalização e da integração regional” (OLIVEIRA; MARQUES, 2015, p. 121).

Portanto, muitas são as justificativas para que as relações bilaterais entre os dois países tomassem um novo rumo nas últimas décadas e, que, diante de um quadro de problemas praticamente comuns, buscassem soluções conjuntas. Diante disso, surgem

várias discussões e iniciativas para a construção de políticas públicas compartilhadas, bem como da elaboração de uma agenda comum com o intuito de uma integração mais profunda. A intensificação dessas relações resultou na convergência de políticas baseadas no desenvolvimento de uma infraestrutura integradora voltadas a atender questões mais prementes em cidades lindeiras. É, nesse cenário, em que os problemas gerados pela ausência de captação e tratamento de esgoto nas cidades de Ageguá-Acegua, que o PSUIAA encontra espaço e toma forma.

O projeto, aprovado em 2013, foi criado a partir das necessidades das cidades-gêmeas apresentarem uma realidade rudimentar no que tange o saneamento público básico. Segundo a Unidade Técnica Focem (UTF), as residências e demais setores das cidades, até então, não contam com um sistema de esgoto encanado, sendo os resíduos lançados nos cursos d'água sem tratamento prévio. A falta de saneamento traz prejuízos também à população de ambas as cidades por registrar um alto índice de doenças parasitárias e infecciosas. Apenas 10% da população conta com a rede de esgotos, porém, mesmo assim, esses são lançados nos corpos hídricos superficiais sem tratamento, contaminando tanto as águas superficiais como subterrâneas e também o solo.

No Brasil, o saneamento básico está previsto em lei de nº 11.445/2007, sendo um direito assegurado pela Constituição e, entre as medidas tomadas por lei, consta a busca da preservação e da melhoria das condições ambientais a fim de proporcionar a qualidade de vida da população, prevenindo doenças e criando condições para o pleno desenvolvimento social e econômico. Dessa forma, o saneamento básico é considerado um fator essencial para a classificação de um país na categoria de desenvolvimento, uma vez que ele eleva a qualidade de vida da população, promove o desenvolvimento econômico e gera a proteção ambiental dos recursos hídricos, solo, fauna e flora. No Brasil, a falta de saneamento ainda é uma das principais causas de internação hospitalar e mortalidade infantil e afeta, inclusive, o acesso à educação e o desempenho escolar (PESQUISA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO/ PNSB, IBGE, 2017).

Sem dúvida que, sem a instrumentalização, através de órgãos oficiais, o problema do saneamento nas cidades lindeiras ainda estaria apenas no plano das ideias. O grande impulso foi dado em 2002, com a criação da Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Ela passou a ser considerada a mais alta instância voltada à cooperação e integração e na resolução das demandas das regiões de fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Através dela, busca-se não só identificar oportunidades de

desenvolvimento conjunto, mas também temas prioritários que interferem na qualidade de vida das populações fronteiriças. Essa conjunção de forças busca angariar soluções alternativas baseadas em ações bilaterais para a problemática comum (LEMOS; RUCKERT, 2014).

O objetivo maior da Nova Agenda é de coordenar o conjunto dos mecanismos que se ocupam da integração fronteiriça com o Uruguai e de promover o desenvolvimento integrado da faixa de fronteira comum. Desde sua criação, ela foi responsável pela articulação de políticas integradas e pela negociação de instrumentos jurídicos inovadores, os quais buscaram responder às peculiaridades e às necessidades específicas da região de fronteira (ITAMARATY, 2016).

Com a Nova Agenda, houve, portanto, a regulamentação daquilo que a lei não contemplava a nível fronteiriço. A existência de diversas cidades-gêmeas, conurbadas ou não, ao longo da extensão limítrofe entre Brasil-Uruguai, traz em suas relações um povo de nacionalidade distinta, mas que, ao mesmo tempo, por dividir a mesma história e o mesmo espaço geográfico, faz com que a convivência das populações torne a fronteira mais um elemento de união do que separação. Aveiro (2006, p. 75), coloca que:

As relações entre Brasil e Uruguai são hoje uma das melhores amostras de integração na América do Sul. O que sempre pautou o relacionamento entre os dois países foram as ligações históricas, que levaram ambas as chancelarias a atuarem conjuntamente no sentido de legitimar e aprofundar essa aliança.

Dessa forma, a Nova Agenda foi criada tendo por objetivo a complementação e a superação dos impasses gerados na região de fronteira, onde os entraves burocráticos frustravam a legalização de fatos sociais típicos do *modus operandi* da fronteira. O reconhecimento da “imprecisão e superposição de competências das unidades institucionais, com a pouca eficácia dos Comitês de Fronteira, criados no início da década de 1990” e que resultavam em várias imperfeições ligados aos movimentos de integração fronteiriça brasileiro uruguaio, levou à concepção da Nova Agenda (LEMOS; RUCKERT, 2014, p. 148).

O fato da integração fronteiriça tornar-se prioridade para os dois governos fez com que o caminho para essa viabilidade fosse dado através da Nova Agenda, pois, nela se teve a garantia desse novo olhar para as regiões fronteiriças, em que questões peculiares

e próprias de um espaço geopolítico tecido ao longo de séculos, passaram a ter visibilidade.

Diferentemente dos Comitês de Fronteira, a Nova Agenda se propôs a ir além da articulação entre os dois países e do encaminhamento de questões fronteiriças a setores governamentais. A Nova Agenda, por possuir competência em desenvolver projetos visando a cooperação e o desenvolvimento integrado da fronteira, acaba por operar de forma direta nas questões micro, a partir de temas prioritários que acometem a vida das comunidades fronteiriças procurando planejar soluções alternativas para uma problemática comum. Outra função importante está na identificação de oportunidades de desenvolvimento econômico conjunto entre os dois países. Mas destaca-se que, os Comitês de Fronteira, com essa nova perspectiva, não perderam a sua função principal, eles hoje servem de suporte à Nova Agenda por servir ainda de elo de comunicação entre os cidadãos fronteiriços e as demais esferas de poder (AVEIRO, 2006).

A Nova Agenda pode ser definida como um mecanismo em que, em um primeiro momento, são identificados temas prioritários ligados às comunidades fronteiriças para que, em um segundo momento, possa instrumentar soluções para a problemática comum. Segundo Aveiro (2006, p.113), até então, “os problemas peculiares da região fronteiriça eram tratados como internacionais, apesar do predomínio das relações inter-regionais”. Os temas norteadores da pauta da Nova Agenda “seriam acordados em conformidade com a evolução das reuniões e do diálogo bilateral” (AVEIRO, 2006, p. 112). Conforme destaca a referida autora (2006, p. 115):

A “Nova Agenda” foi criada com o objetivo de complementar e superar os impasses da cooperação tradicional na área de fronteira, na busca de uma integração que facilite a vida das pessoas. Os entraves burocráticos frustravam a legalização de fatos sociais característicos dessa região, em que existe um “modo de ser fronteiriço”.

Nesse sentido, Lemos e Rückert (2014, p. 159) afirmam ter havido uma maior atuação e visibilidade dos “atores das escalas global, supranacional, nacional e local sobre a política da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai” e a “valorização da escala local com a descentralização política”, ou seja, há uma incidência maior de atuação de atores locais e nacionais sobre os atores de escala supranacional (LEMOS; RUCKERT, 2014, p. 160). Além disso, a Nova Agenda

possibilitou novas vias de comunicação que tem funcionado com maior eficiência e, com isso, Lemos e Rückert (2014, p. 161) afirmam que:

a transfronteirização presente nas cidades-gêmeas da região de fronteira entre Brasil e Uruguai demandou a resolução do conflito entre a escala local, integradora, e a escala nacional, que via a fronteira como elemento de separação até a predominância das relações de cooperação entre os dois países. Nesse sentido, uma integração a partir de baixo, preexistente às políticas de cooperação bilateral entre Brasil e Uruguai, gerou alianças dos atores locais com outros de instâncias superiores a partir do período democrático.

Na busca pelo êxito da Nova Agenda, ela foi assentada em duas instâncias básicas: as Reuniões de Alto Nível (RAN) e os Grupos de Trabalho. As RANs, assim chamadas com intuito de mostrar a importância dada pelos governos à Nova Agenda, são responsáveis pela sistematização e pela coordenação da Agenda, em que, após discussão das propostas apresentadas e seguida da sua aprovação, elas são encaminhadas às Chancelarias dos respectivos países. É um espaço de grande importância que oportuniza o diálogo, o acesso à informação e o assessoramento nas tratativas binacionais entre o Brasil e o Uruguai (AVEIRO, 2006).

É função da Nova Agenda encaminhar as demandas mais relevantes às RANs que são comandadas pelas duas Chancelarias abrangendo diversos órgãos, instituições e autoridades de esfera municipal, estadual e federal, assim como do poder judiciário e entidades civis (AVEIRO, 2006).

Até o presente momento - 2017 - já foram realizadas 10 reuniões de Alto Nível, sendo que, entre as suas determinações, constam as seguintes resoluções: o Acordo para Permissão de Residência, o Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios; o Ajuste Complementar sobre Acesso Recíproco a Serviços de Saúde na Fronteira; e o Ajuste Complementar para a Prestação de Serviços de Assistência de Emergência e Cooperação em Defesa Civil. A última RAN realizada foi no ano de 2016 na qual ficou determinado o “Plano Integrado de Trabalho para a Fronteira Brasil-Uruguai”, que congrega iniciativas concretas para a melhoria da qualidade de vida da população fronteiriça (ITAMARATY, 2016).

Os Grupos de Trabalho encontram-se divididos em quatro áreas, são elas: saúde, desenvolvimento integrado (educação, formação profissional, prestação de serviços), saneamento e meio ambiente e cooperação política e judicial. Os Grupos de Trabalho

possuem o encargo de apresentar suas propostas nas RANs recebendo suporte dos Comitês de Fronteira que, após a criação da Nova Agenda, saíram fortalecidos (LEMOS; RUCKERT, 2014).

Por sua vez, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) foi criado em 2004, mas encontra-se operativo desde 2006, também foi constituído visando dar suporte aos Estados Partes do bloco. Nesse sentido, vem exercendo a sua função tendo como objetivo prioritário superar os problemas que comprometem o pleno desenvolvimento do bloco e a emulação dos integrantes ou áreas mais comprometidas. Resolvidas as questões internas do bloco, a partir de uma perspectiva futura, os Estados estarão preparados para alavancar o desenvolvimento necessário do Mercosul.

O FOCEM é considerado um instrumento que visa promover a cooperação e a integração entre os países-membros possuindo um perfil facilitador do desenvolvimento das relações solidárias e da reciprocidade quanto à elaboração e à execução dos serviços prestados em prol dos benefícios mútuos dos países-membros, ficando a supervisão dos trabalhos por parte dos Estados envolvidos. Segundo o regulamento do FOCEM, cabe ao poder público apresentar e administrar os projetos, sendo estes impossibilitados de serem reservados à iniciativa privada (SOUZA et. al., 2011, p. 12).

Na sua *práxis*, o FOCEM tem caráter redistributivo e representa a disposição do Brasil e Argentina em arcar com certos custos da integração, uma vez que os dois países são os maiores contribuintes do fundo, mas por outro lado, recebem a menor parte dos recursos. Assim, o FOCEM utiliza-se do senso lógico de que os países do bloco com um maior nível de desenvolvimento econômico são os promotores dos maiores aportes financeiros ao Fundo, que ficaria encarregado de reverter em benefícios em forma de projetos estruturais e políticas públicas aos países com menor desenvolvimento econômico. Os aportes concedidos são em forma de doação e representam até 85% do valor correspondente ao projeto proposto (UNIDADE TÉCNICA FOCEM-SECRETARIA DO MERCOSUL, 2016).

Iniciado no ano de 2006 e tendo, nessa época, a participação dos Estados Partes (Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai) a arrecadação anual era de um montante de US\$ 100 milhões. Os aportes de contribuição anual por cada país, correspondem aos seguintes valores e suas respectivas porcentagens: o Brasil contribui com aportes financeiros de US\$ 70 milhões (55,12%), a Argentina e a Venezuela com US\$ 27 milhões (21,26%)

cada, o Uruguai com US\$ 2 milhões (1,57%) e o Paraguai com a contribuição de US\$ 1 milhão (0,79%), representando, desde 2013, com a entrada da Venezuela no bloco, o montante passou a ser de US\$ 127 milhões anuais (UNIDADE TÉCNICA FOCEM-SECRETARIA DO MERCOSUL, 2016).

A distribuição desses recursos dá ênfase às economias menores na ordem da menor economia para a maior, os valores concedidos e suas respectivas porcentagens são: o Paraguai recebe o montante de US\$ 55.440.000 (43,65%), o Uruguai US\$ 36.960.000 (29,11%), a Venezuela US\$ 11.500.000 (9,06%) e o Brasil e a Argentina, cada um recebendo US\$ 11.550.000 (9,09%). Desses aportes recebidos mais de 50% do fundo foram distribuídos aos Estados Partes que apresentaram projetos em zonas de fronteira (UNIDADE TÉCNICA FOCEM-SECRETARIA DO MERCOSUL, 2016).

Os projetos elaborados pelos Países Partes são propostos pelas Unidades Técnicas Nacionais FOCEM (UTN-FOCEM) e de seus Representantes Permanentes à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) que, após passarem por uma análise rigorosa, os projetos podem ser deferidos ou não (UNIDADE TÉCNICA FOCEM-SECRETARIA DO MERCOSUL, 2016).

O FOCEM encontra-se apoiado em quatro pilares que visam o desenvolvimento de políticas públicas em prol do bem-estar social e da melhoria através de ações estratégicas, da competitividade e produtividade dos setores produtivos em questão. Os programas do FOCEM são: Convergência Estrutural (Programa I), Desenvolvimento da Competitividade (Programa II), Coesão Social (Programa III) e Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração (Programa IV) (UNIDADE TÉCNICA FOCEM-SECRETARIA DO MERCOSUL, 2016).

O Programa I está associado às melhorias nas áreas de modais de transporte, saneamento, energia e comunicação. É nesse programa que o Projeto de Saneamento Urbano Integrado Aceguá-Acegua se encontra assentado. Quanto ao Programa II, cabe a ele desenvolver estratégias para o desenvolvimento da produtividade e competitividade, enquanto que, o Programa III encontra-se vinculado à área da educação, saúde, pobreza e emprego e, finalmente, o Programa IV corresponde às melhorias institucionais do próprio Mercosul (UNIDADE TÉCNICA FOCEM-SECRETARIA DO MERCOSUL, 2016).

Esses programas foram elaborados com o objetivo de corrigir as discrepâncias, principalmente os de ordem infraestrutural, entre os países-membros de forma a possibilitar uma integração regional mais aprofundada, além de fortalecer as relações internacionais do Mercosul com outros blocos internacionais. As assimetrias presentes entre o Brasil e, mais especificamente, com o Paraguai e o Uruguai acabam por lesar o pleno desenvolvimento das economias menores gerando desacertos e consternações políticas. Souza et. al. (2011, p. 8) colocam:

Daí o porquê de as disparidades sociais no âmbito do Mercosul constituírem um potencial entrave ao aprofundamento da integração sub-regional e serem consideradas uma das prioridades do Focem. Por fim, o fortalecimento institucional do Mercosul é essencial para que todos esses programas de redução de assimetrias possam ser elaborados, executados e fiscalizados de forma mais eficiente e eficaz.

Segundo a UTF, a distribuição dos recursos divide-se em 43% para a infraestrutura, 16% para o programa de coesão social, 29% para a competitividade e 12% para o fortalecimento institucional. Dessa forma, os projetos voltados para energia, construção e reabilitação de rodovias e vias férreas, saneamento e água potável têm maior visibilidade e projeção dentro dos investimentos realizados pelo FOCEM. Sabendo-se que, o Paraguai e o Uruguai são os países mais beneficiados pelo órgão, recebendo 64% e 24%, respectivamente, de todo o montante total do Fundo (UNIDADE TÉCNICA FOCHEM-SECRETARIA DO MERCOSUL, 2016).

Sendo assim, o FOCHEM pode ser definido como um instrumento que serve para atenuar, ou mesmo, na medida do possível, extinguir as assimetrias e promover equidades entre os países pertencentes ao Mercosul. No que se refere as assimetrias, elas são identificadas com base em dois parâmetros que servem também para orientar o destino dos investimentos. O primeiro parâmetro está relacionado “as diferenças de “tamanho” entre os sócios”, enquanto o segundo, baseia-se no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para definir a desigualdade social presente nos países-membros (SOUZA et. al., 2011, p. 9-10).

Entretanto, vale ressaltar que, segundo Carneiro, o FOCHEM, apesar dos benefícios gerados, ainda é considerado uma iniciativa insuficiente e não plenamente capacitada em suprir as deficiências socioeconômicas presentes nas regiões transfronteiriças do bloco. Nesse sentido, o referido autor sugere a criação de “dispositivos legais que garantissem a participação dos poderes executivo e legislativo

em escala local e regional nas iniciativas de integração transfronteiriças” (CARNEIRO, 2016).

Foi nesse contexto que surgiram ações coordenadas condutoras dos acordos de cooperação que possibilitaram as discussões e os trâmites acerca do Projeto de Saneamento Urbano Integrado Aceguá-Acegua (PSUIAA). As tratativas desse projeto, realizadas a nível das Reuniões de Alto Nível (RAN), obtiveram visibilidade e credibilidade frente ao FOCEM.

Foi em 6 de novembro de 2013, durante a 9ª Reunião de Alto Nível da Nova Agenda Bilateral Brasil-Uruguai (RAN), que o chefe do Executivo do estado do Rio Grande do Sul, Tarso Genro, juntamente com o presidente uruguaio, José Alberto Mujica e demais secretários-gerais do Itamaraty e da chancelaria uruguaia, assinaram o projeto binacional de Saneamento Urbano Integrado Aceguá-Acegua. Com esse acordo ficou estabelecido o convênio de financiamento do FOCEM que permitiu a implementação do projeto de saneamento urbano em prol da população das cidades homônimas (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

O projeto tem como objetivo maior a implantação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem nas duas cidades lindeiras. Ambas as cidades apresentam condições de saneamento precárias, sem haver um sistema de reservatório e tratamento de esgoto, sendo que esse corre livremente para dentro de pequenos arroios e ainda sofrem com a inexistência da coleta e tratamento do lixo.

Diante de um quadro precário presente nas duas cidades-gêmeas e na busca da promoção do desenvolvimento social e econômico de uma área fronteira com um significativo potencial de projeção, é que esse projeto de saneamento urbano se enquadra. Além do número populacional significativo e de uma economia agropecuária estável, nos últimos anos Acegua/Uruguai conta com a presença de um *free-shop* que alterou, de certa forma, o perfil do comércio e da circulação de pessoas nos dois municípios, o que torna ainda mais urgente a implementação do projeto.

Segundo o documento do Convênio de Financiamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (COF), de número 04/13, aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) que tem por objeto regular as condições de execução e financiamento do PSUIAA, afirma que cabe aos beneficiários, o Estado do Rio Grande

do Sul da República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, a gestão completa do projeto de saneamento financiado pelo FOCEM. Os Estados contam ainda com o apoio de seus organismos executores: a Companhia Rio-grandense de Saneamento (CORSAN), do Brasil, e a Obras Sanitárias del Estado (OSE), do Uruguai.

Segundo o documento supracitado, para esse investimento, o aporte total previsto para a sua execução é de US\$ 7.640.524,24 e os recursos comprometidos pelo FOCEM para esse projeto perfazem um total de US\$ 5.719.718,43, com caráter de contribuição não reembolsável. Sendo que, os recursos FOCEM de crédito orçamentário do Brasil disponível para novos projetos, financiarão o projeto Aceguá/Brasil e Acegua/Uruguai. Para os investimentos de Aceguá/Brasil, os aportes do FOCEM totalizam US\$ 1.601.765,56 e US\$ 4.117.942,87 para Acegua/Uruguai. O governo brasileiro, através da CORSAN, financiará o valor de US\$ 907.084,26 milhões, enquanto que a estatal uruguaia Obras Sanitarias del Estado (OSE) subsidiará com aporte de US\$ 1.013.726,55 milhões, sendo esses valores previstos nos respectivos orçamentos anuais dos países beneficiários.

O projeto orçamentário também conta com gastos inelegíveis que, de acordo com a cláusula quinta do COF, não deverão ser contabilizados como responsabilidade do FOCEM como, por exemplo, a elaboração de estudos de viabilidade e projetos básico, a compra de imóveis, o investimento em capital de giro, os pagamentos de impostos e multas, os pagamentos adicionais para funcionários públicos, entre outros. Portanto, os recursos do FOCEM para financiar o PSUIAA deverão ser utilizados somente para gastos orçados e aprovados pelo CMC.

Para a efetuação dos recursos aos beneficiários para cada um dos organismos executores, tem-se como responsável as Unidades Técnicas Nacionais FOCEM dos Estados Partes (UTNF), obedecendo um cronograma de desembolsos previstos pelo COF. A obra conta, também, com a parceria e o apoio das prefeituras das duas localidades.

Detalhando o projeto, segundo a UTF (Unidade Técnica FOCEM- 2017), está previsto para Aceguá/Brasil um sistema coletor de, aproximadamente, 12.000 metros; a construção de estações de bombeamento, três estações elevatórias de recuperação de cotas com transposição por meio de nivelamento e uma final, na estação de tratamento para a recuperação de cotas; e a construção de uma planta de tratamento de efluentes⁷. Com uma

⁷ Conforme Mapa III, em anexos.

estimativa de volume tratado mensal de, aproximadamente, 200 mil m³ com eficiência de remoção de: 40 mg/l para DBO - 50 mg/l para ST - 105 NMP CF/100 ml para coliforme. Em Aceguá/Brasil, os beneficiários desse projeto serão cerca de 1.132 pessoas que farão uso direto desse sistema (UNIDADE TÉCNICA FOCEM - SECRETARIA DO MERCOSUL, 2016); (FOCEM- 26/6/2017).

Em Acegua/Uruguai, o projeto prevê a construção de um sistema coletor composto de, aproximadamente, 9.095 metros; a construção de estações de bombeamento com duas estações elevatórias para o esvaziamento de bacias e uma de ingresso a planta; a construção de uma planta de tratamento de efluentes prevendo um volume tratado mensal de aproximadamente 200 mil m³ com eficiência de remoção de: 40 mg/l para DBO - 50 mg/l para ST - 103 NMP CF/100 ml para coliforme. Os benefícios desse projeto favorecerão 1.563 pessoa mais as entidades públicas e privadas que somam cerca de 2.000 beneficiários diretos do sistema. O arroio da Mina, que faz o seu percurso nas proximidades das cidades-gêmeas, por receber o esgoto lançado pelas duas localidades será também um dos grandes beneficiários (UNIDADE TÉCNICA FOCEM-SECRETARIA DO MERCOSUL, 2016).

De acordo com o documento elaborado pela Unidade Técnica Focem- Secretaria do Mercosul (2016), os benefícios envolvem em sua totalidade o acesso a 3.500 pessoas usuárias do sistema integrado que, após a sua implementação, resultarão em enormes benefícios para os habitantes das duas cidades, inclusive, reduzindo os gastos na área da saúde pela eliminação de doenças e epidemias. Entre as melhorias, cita-se o aumento da qualidade ambiental das áreas urbanas pela eliminação de esgotos clandestinos, a recuperação dos corpos hídricos da região através do tratamento da água e a eliminação de efluentes sem tratamento prévio. Destaca-se, também, a expectativa da melhoria da qualidade dos serviços estatais CORSAN e OSE para a população local e a aquisição de experiência na organização e desenvolvimento de futuros projetos transfronteiriços.

3.3. AS CIDADES EM REDE, A PARADIPLOMACIA E A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

Em termos globais, com a conexão e articulação dos sistemas econômico, político e cultural em rede, ocorreu o favorecimento e a inserção, nas últimas décadas, de

novos agentes nas relações internacionais, responsáveis pela promoção de um novo dinamismo e evolução às questões bilaterais relacionadas à implementação de políticas públicas. Essas redes, existentes desde a formação do capitalismo, são responsáveis em conectar diferentes pontos da superfície terrestre, interligando-os entre si e envolvendo novos fluxos de informações, mercadorias, conhecimentos, entre outros.

É nesse cenário do mundo em rede que os atores locais e regionais das áreas de fronteira passam a ter visibilidade e emergência, seja pelos seus interesses envolvidos, seja pelas conexões e conhecimentos relacionados à área em questão. Para Carneiro (2016, p. 28) “os atores podem ser definidos como sujeitos que efetivamente constroem as diferenciações geográficas que proporcionam distintas regionalizações” e, que, por estarem inseridos em redes, envolvem poder e cooperação.

Diante das mudanças históricas impostas às formas de se relacionar em todos os âmbitos da vida humana, surgem elementos novos e outros que, por motivos circunstanciais, emergem com uma nova disposição e com novas propostas que imprimem em suas ações relevância, capacitando-os de maior poder e influência no cenário em que atuam. Segundo Aprígio (2016), nesse novo contexto, revelam-se os governos subnacionais com poderes de atuação não mais só local, mas que se elevam e passam a ter uma representatividade internacional sendo, muitas vezes, os responsáveis em promover o seu município a uma escala internacional.

Por essa razão, são considerados promotores de novas relações dotadas de uma sinergia pela busca da resolução de problemas locais, tendo como mote o equilíbrio, a integração e a cooperação entre as partes envolvidas. Assim, Aprígio (2016, p. 17), coloca:

Nesse contexto de rearranjo político, os governos subnacionais - que também passaram a figurar na lista de novos atores das/nas relações internacionais - ganham força e buscam não apenas reconhecimento de sua relevância no cenário internacional, mas, sobretudo, influenciar as decisões do Estado central para que a agenda da política externa também atenda aos anseios locais. Quando esses anseios não são correspondidos, os governos subnacionais não se constroem em buscar, na esfera internacional, respostas mais rápidas e eficazes para suas demandas locais.

Essa nova interface é o que Vigevani (2006, p. 17) definiu por paradiplomacia, ou seja, a atuação crescente de novos atores no cenário internacional decorrentes da

necessidade de “alcançarem eficiência e operacionalidade” em questões práticas presentes nas áreas de fronteira. Vigevani relaciona isso ao fato da existência de uma interdependência no cenário internacional e que, segundo ele, isso não envolve apenas “estados subnacionais, cabe lembrar que, também, vale para organizações internacionais, para estruturas supranacionais ou mesmo para entidades privadas”, onde atores subnacionais, em busca da maior eficiência, têm demonstrado maior autonomia política e econômica (VIGEVANI, 2006, p. 19).

Também Prado (2005) percebe o processo de globalização como responsável por desenvolver novas estruturas de relações de poder, dado que ela decorre de um processo de relações internacionais com uma nova dinâmica e que, também, é pautada na cooperação descentralizada. A descentralização das discussões e da tomada de decisões permitiu que entidades subnacionais se articulassem em prol de interesses específicos e especiais para as áreas transfronteiriças. Como Prado (2005, p. 56-57) destaca:

Assim, as entidades subnacionais procuram interagir na busca de oportunidades de investimentos, negócios, ações de cooperação, espaços políticos e, em alguns casos, com vistas à construção de um regime simbólico de identidades e interesses dentro do Mercosul [...] o envolvimento das entidades subnacionais situadas em zona de fronteira, fortalece o processo de integração e as mesmas, agem de forma estratégica no pleito de suas demandas e na formulação de agendas específicas de políticas públicas para a região fronteira.

Esforços esses que, na percepção de Prado (2005, p. 58), vem resultando na busca em “construir ambientes de cooperação para alcançar patamares ainda não atingidos, sobretudo nos aspectos político, econômico, jurídico e social”. Para o referido autor, as ações provenientes das entidades subnacionais “fortalecem o conceito de “fronteira-cooperação” (PRADO, 2005, p. 57).

A paradiplomacia, para Santos (2017), pode ser considerada uma “expressão do alargamento do universo das Relações Internacionais para além do Estado no que toca o reconhecimento da capacidade de “agency” dos atores” e, ainda, a “paradiplomacia das cidades é geralmente construída tendo como base as suas competências e os seus interesses específicos” (SANTOS, 2017 p. 32-33). Como característica relevante da paradiplomacia, Santos, destaca a sua flexibilidade frente aos trâmites dos acordos transnacionais e o seu pragmatismo, pois suas relações estão distantes da burocracia

protocolar diplomática tradicional, o que torna a execução de suas propostas mais pontuais e eficazes.

Contudo, o que vem se constatando nas últimas décadas não é uma substituição de poderes decisórios das relações internacionais pertencentes ao governo federal, mas sim, uma soma de forças atuantes e convergentes que vem dar maior fluidez e viabilidade às relações presentes em regiões transfronteiriças. Os Estados nacionais sozinhos já não conseguem atender a todas as demandas geradas pela evolução dos meios científico-informacionais, o que os levam a delegar funções às entidades subnacionais, que passam a ter atuação propositiva nas relações internacionais.

Há, na verdade, uma quebra na exclusividade das relações que, até pouco tempo, eram desempenhadas unicamente pelo Estado e, que, com a entrada de atores não-estatais e entidades subnacionais, fez surgir um novo vigor e dinamicidade nessas relações. Prado (2005) vê como um novo ânimo econômico, político e social capaz de gerar um reforço nos movimentos de integração e cooperação nas áreas de fronteira.

Portanto, a paradiplomacia está associada a essas transformações de uma nova geografia de poder, marcada por uma nova modalidade de relações e pela atuação de novos atores no cenário da discussão e da tomada de decisões de questões que envolvem, basicamente, interesses locais e regionais. Ainda, nessa perspectiva, Prado (2005, p. 60), confere à paradiplomacia uma “terminologia aplicada à atuação internacional das entidades subnacionais. Esse exercício empírico pode estar concentrado em motivações políticas, culturais e econômicas”. Para o referido autor, trata-se de uma cooperação descentralizada, horizontal e que pode ser compreendida como uma política pública por possuir metas, regras e funções coordenadas (PRADO, 2005, p. 62). Hourcade (2011, p. 56) destaca que:

Fue la yuxtaposición de ambas cuestiones - descentralización e incorporación del desarrollo local en las agendas públicas de los entes subnacionales - lo que permitió e incentivó a municipios, provincias y regiones a aventurarse al escenario internacional.

Hourcade (2011) coloca que a ação dos governos subnacionais possibilitou um novo paradigma da cooperação internacional para o desenvolvimento, a qual a referida autora denomina de práticas de cooperação descentralizada, podendo estas serem oficiais e públicas ou não oficiais. No primeiro caso, o contexto envolve um “conjunto de acione de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y

regionales, la segunda hace referencia a aquellas acciones que involucran a organizaciones privadas” e que não apresentam fins lucrativos (HOURCADE, 2011, p. 48).

Para Hourcade, a atuação pode se dar de forma direta, quando baseada no estabelecimento de relações diretas entre governos subnacionais de diferentes países ou de forma indireta quando as ações não implicam em relações diretas entre os atores envolvidos. Por cooperação descentralizada pública direta se compreende o “establecimiento de una relación directa entre gobiernos locales y regionales” (HOURCADE, 2011, p. 52).

Os governos subnacionais das regiões fronteiriças atuam de forma direta ao identificarem oportunidades para que haja acordos de cooperação, passando a serem promotores de ações internacionais. Nesse sentido, a crescente participação dos governos locais e regionais tem resultado no aumento de parcerias, acordos e promoção de diversos setores da economia (VIGEVANI, 2006).

A criação destes grupos permitiu uma maior aproximação e articulação de atores de diversas escalas, ou seja, em um nível multiescalar. Porém, são os atores locais que, até então, vivenciavam os problemas e sentiam as deficiências presentes em sua área de convívio sem ter autonomia e poder de influenciar as soluções, uma vez que, essas eram geradas unicamente por órgãos governamentais distantes geograficamente das questões e do debate local. Pois, agora, são as entidades subnacionais que adotaram um papel integrador, mobilizador e gerador de políticas públicas específicas para a região de fronteira.

A ascensão dos governos subnacionais encontra sua base geográfica na divisão administrativa municipal que, em função das novas configurações de ordenamento internacional, rompeu com as clássicas organizações de poder e, também, da composição e do papel desempenhado pelas cidades. Dessa forma, a clássica ordem hierárquica das cidades que, até poucas décadas, era fundamentada na interdependência rígida da menor e menos expressiva cidade para a cidade mais polarizada e mais estruturada política e economicamente, hoje, essa visão caiu por terra. Cada vez mais e, grande parte em decorrência dos avanços técnico-científicos informacionais, as cidades operam a nível global enredando as mais diversificadas áreas, tais como culturais, de segurança pública, voltadas às questões ambientais, de políticas públicas, de perfil econômico, entre outras.

Para Santos (2017), o papel exercido pelas cidades se transformou sobremaneira nas últimas décadas, pois, não cabe apenas às cidades globais a tarefa de ser “*agency*” internacional capaz de influenciar as Relações Internacionais. Atualmente, as cidades de diferentes portes podem dividir com o Estado essa função, atuando de forma conjunta e horizontal. Essa nova habilidade e poder, para a referida autora, eleva as cidades a uma nova categoria analítica das Relações Internacionais por serem um princípio organizador e por influenciar e serem influenciadas pelas redes internacionais (SANTOS, 2017, p. 19).

Santos afirma que, os nós de interligação e as dinâmicas internacionais são muito semelhantes entre as cidades globais e as cidades de menor porte, pois os processos de sustentação são considerados fundamentalmente os mesmos, porém, o que muda, nesse caso, é a escala em que se processam as relações globais. Dessa forma, o diferencial de intensidade das interações transfronteiriças têm a sua relevância para se compreender a especificidade comum presente nas cidades de menor porte e não para simples classificação da mesma em ser ou não ser pertencente a categoria analítica de cidade global (SANTOS, 2017, p. 30-31).

Nessa mesma perspectiva, Cardarello e Rodríguez (2006) destacam que a importância dada às articulações internacionais das cidades vem originando uma horizontalidade das relações entre os atores locais e resultando na tecelagem de relações em rede na busca da resolução de questões comuns. A ação das cidades em rede tem se mostrado uma eficiente ferramenta à interação e à colaboração de forma descentralizada de cidades de diversos pontos do globo representadas por governos subnacionais, projetando atores locais a uma escala internacional. Assim, de modo a melhor atender os seus próprios interesses, compartilham problemas similares com o intuito de gerarem soluções comuns e, ao mesmo tempo, motivam o intercâmbio dos mais diversos setores (CARDARELLO; RODRÍGUEZ, 2006).

Cardarello e Rodriguez (2006) também reconhecem o envolvimento das autoridades locais como responsáveis pela promoção da integração regional entre as cidades, da mesma maneira que percebem os efeitos sobre a melhoria da qualidade de vida e da capacitação estrutural, econômica e humana dos centros urbanos. Aliás, esses têm sido fatores estimuladores dessa nova dinâmica que coloca o local no cenário internacional associado a uma rede urbana com interesses convergentes.

Nesse sentido, a tendência mundial da tematização urbana, ou seja, das cidades encontrarem-se hoje classificadas por funções específicas, auxilia na aproximação de centros urbanos com os mesmos propósitos e “lo que les otorga experticia y prestigio en su accionar que la distingue de otras y la proyecta en el mundo con un sello de calidad o idoneidad en esta temática” (CARDARELLO; RODRÍGUEZ, 2006, p. 3).

De fato, os resultados dessa cooperação são revertidos em benefícios mútuos que podem se refletir em diversos setores, sejam eles no intercâmbio de experiências e tecnologias, na criação de economias de escala, na implementação de projetos transnacionais, entre outros. Esses resultados convergem em melhorias promovendo o desenvolvimento econômico, a qualidade de vida dos cidadãos e a projeção política das cidades no cenário internacional. Ainda, nesse sentido, para os autores, “una red facilita la implementación de proyectos transnacionales, y permite aumentar el flujo de la cooperación internacional de forma de mejorar la comunicación entre pueblos diferentes (CARDARELLO; RODRÍGUEZ, 2006, p. 6).

Além disso, as ações entre redes urbanas, por serem caracterizadas por suas relações políticas horizontais com ausência de hierarquias, também trazem para o sistema de integração e cooperação entre nações a possibilidade de uma grande abrangência de atuação dos poderes locais no cenário internacional e o reforço das bases locais favorecendo o processo de integração regional. Outrossim, ocorre a proatividade e a cooperação presente nas redes onde cidades de pequeno porte, até então, sem expressão política e econômica, ganham visibilidade e força de participação e decisão (CARDARELLO; RODRÍGUEZ, 2006).

As redes urbanas encontram-se classificadas, segundo Cardarello e Rodríguez (2006), em temáticas e geográficas. A partir dessa perspectiva, tendo a base territorial de estudo desse trabalho, Aceguá-Acegua, a classificação se enquadra na geográfica, considerando que, as redes territoriais ou geográficas são aquelas em que ocorrem o agrupamento de cidades pertencentes a uma mesma região geográfica em que se “propon en trabajar conjuntamente aquellos temas de interés común. Cada red establece su organización y funcionamiento de acuerdo con los estatutos acordados” (CARDARELLO; RODRÍGUEZ, 2006, p. 8). Os referidos autores complementam:

La organización en redes internacionales tiene como principal objetivo la expansión y el estrechamiento de los vínculos de los gobiernos locales participantes, generando espacios de cooperación que excedan el ámbito local y nacional en temas que atañen al desarrollo económico

y social tales como: cultura, educación, salud, fortalecimiento institucional, medio ambiente y turismo, entre otros.

A valorização da escala local altera substancialmente o foco e o palco das discussões, pois elas se baseiam nas *práxis* do homem que vive o dia a dia na fronteira e sofre com as deficiências estruturais e políticas, ocorrendo, portanto, uma descentralização política e uma mudança de posição dos holofotes dos atores supranacionais para os novos atores, agora os locais.

Ressalta-se, contudo, que além das mudanças ocorridas nas interações hierárquicas das cidades urbanas houve, também, conforme já discutido anteriormente, a emergência de novos atores de esfera local que passaram a ser considerados nas Relações Internacionais. Esses novos agentes se mostram capazes de interagir no âmbito global, influenciando e sendo influenciados por questões internacionais, demonstrando um grande potencial decisório (SANTOS, 2017, p. 31).

Para Santos (2017), as ações dos governos subnacionais que ocorrem entre entidades sub-estatais e supraestatais, deram origem a duas formas de integração, podendo estas serem de cunho formal ou informal. Sendo de forma formal, elas ocorrem por meios institucionais e respeitam a normas e regulamentos jurídicos e administrativos do Mercosul. Contudo, no processo formal, a inserção dos governos subnacionais em questões internacionais encontra fluidez quando ocorre a conjunção dos seguintes fatores: os países em questão estão baseados no Federalismo, ou seja, no tripé formado pela União, estados federados e municípios, quando as cidades se encontram articuladas em rede e/ou quando há processos de integração regional (JUNQUEIRA, 2014, p. 152). Portanto, Cardarello e Rodríguez (2006, p. 9) reforçam:

Las redes posibilitan una cooperación privilegiada entre las ciudades que la integran, la propia interacción entre sus miembros que tienen establecidas relaciones horizontales crea una serie externalidades positivas. Podemos incluso afirmar que existe un retorno inmediato que resultan del mero hecho de participar. Quizás esto quede de manifiesto en forma más clara cuando pensamos en ciudades pequeñas o de mediano porte, que alcanzan una mayor presencia, y no solo en el exterior sino al interior de sus propios países.

Para Cardarello e Rodríguez (2006), a viabilidade da construção das relações das cidades em rede foi possível graças a descentralização das decisões políticas e, no que se refere ao Uruguai, esse processo é recente, mas foi fundamental como potencializador à

viabilidade do projeto de saneamento urbano integrado com o Brasil. Nesse seguimento, Santos (2017) destaca a importância das questões ambientais como fator de aproximação dos governos subnacionais na esfera internacional, haja vista que temas ligados ao meio ambiente vem tomando uma nova dimensão nas pautas políticas e, de certa forma, não deixa de ser uma das justificativas usadas pelo PSUIAA para a efetivação do empreendimento.

É importante enfatizar que há duas realidades políticas diferenciadas quanto a forma de coordenar e legislar nos dois municípios homônimos. No Brasil, por sua constituição federativa estar embasada em leis que concedem uma considerável autonomia aos estados e municípios, ocorre uma maior descentralização política e dinamicidade na resolução de questões locais. Já no Uruguai, essa realidade é outra pelo fato de existir um forte centralismo que, historicamente, marcou as ações e determinações do país (CARDARELLO; FREIGEDO, 2016).

Em função dessas diferenças se fará uma breve distinção sobre o contexto em que atuam os governos subnacionais no Brasil e no Uruguai, pois diante de realidades distintas, muitas vezes, os trâmites, discussões e resultados podem se apresentar diferenciados. Considerando que, o fortalecimento dos governos subnacionais é capaz de ser um fator imprescindível para sustentar o desenvolvimento da integração e a cooperação regional.

3.3. 1. Os governos subnacionais no Brasil

No Brasil, as mudanças iniciais para o fortalecimento dos governos subnacionais ocorreram a nível nacional com a lei nº 11.107/2005, fundamentada juridicamente na emenda constitucional nº 19 de 1998 e, também, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos. Essa lei abre a perspectiva de novos arranjos de cooperação para as três esferas de governo, tanto de forma horizontal como vertical e “institui um arcabouço legal e institucional para a concretização do Federalismo Cooperativo no país” (LOSADA; SADECK, 2015, p. 47) os quais, nesse sentido, complementam:

O Consórcio Público constitui essencialmente um novo instrumento de gestão intergovernamental que possibilita uma maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre as diferentes esferas de governo. Colocou-se assim, à disposição dos entes federados, um arranjo institucional que possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental no espaço macro e subregional.

A nível regional, entre vários esforços, pode-se citar os avanços provenientes do próprio estatuto do Mercosul em construir espaços de interligação e interdependência entre os países do bloco. Estes podem ser constatados na criação de diversas entidades e órgãos que vêm revigorar as relações regionais e locais. Esses esforços resultaram, conseqüentemente, no fortalecimento das entidades subnacionais e da própria confecção de novas redes de interação e compartilhamento de interesses comuns.

Entre elas estão a Rede Mercocidades, criado em 1995, assim como a Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI), criada em 2000 e o Conselho Mercado Comum (CMC), de 2002, que teve como objetivo “criar instrumentos de promoção dos assuntos fronteiriços, visando uma maior integração, fluidez e harmonia” entre os Estados pertencentes ao Mercosul (PRADO, 2005, p. 56). O acordo Crecenea-Codesul, envolvendo seis províncias argentinas e quatro estados brasileiros, também servem para ilustrar o quanto se buscou o fortalecimento dos laços regionais dos dois países em questão.

Da mesma forma, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), criado em 2004 a partir da Decisão 41/04 do CMC, mas atuante desde 2007, tem como referência ser um modelo de integração em que os governos subnacionais, a partir de uma cooperação descentralizada e, de certa forma, com uma relação mais intrínseca com o bloco, obtiveram uma maior visibilidade.

É mister, portanto, compreender a relação entre os blocos regionais e a ascensão dos governos subnacionais brasileiros que, por se encontrarem no mesmo espaço geográfico regional, atuam com maior fluidez. JUNQUEIRA (2014, p. 154), escreve:

Pode-se alegar, atualmente, que existe a chamada integração subnacional, a qual faz jus aos processos protagonizados internacionalmente pelas subnacionalidades de países com vínculos geográficos, culturais, históricos e/ou econômicos que estão, na maioria das vezes, circunscritos a um aparato regional integracionista. Através da cooperação subnacional mercosulina, enquadrada como exemplo de integração subnacional, as Mercocidades e o FCCR têm potencial para fortalecer e promover o desenvolvimento do bloco.

A promoção e o desenvolvimento do Mercosul, bem como a integração e a cooperação entre os Estados Partes, sob esse ponto de vista, vem a ser concretizado pela possibilidade de maior desenvoltura e abrangência dos governos subnacionais com uma

atuação a um nível local e regional. Contudo, no caso das Mercocidades, a expressão e as articulações das agendas e iniciativas dos governos subnacionais a nível global são restritas pelo fato do Mercosul não apresentar, ainda, características supranacionais. Já Junqueira (2014, p. 159), destaca em relação a isso:

O problema continua a ser, em sua maioria, o seu grau institucional isento de poder decisório, o qual às vezes parece não seguir a lógica proposta pelo Mercosul. Com o intuito de minimizar essa condição e fruto de demandas e pressões das cidades, foi criado em 2000 a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), mais tarde substituída pelo FCCR [...].

O FCCR possui uma dinâmica própria e se encontra dividido em dois comitês, o primeiro voltado para os interesses dos municípios e, o segundo, com foco nos Estados-federados, departamentos e províncias. O FCCR tem a sua atuação centrada em três eixos: integração produtiva, cidadania regional e integração fronteiriça. Para dinamizar esses eixos e promover discussões de questões fronteiriças foi criado, em 2008, o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) que, por sua função, colocou também em visibilidade o papel e a participação das entidades subnacionais (PRADO, 2005). Desse entendimento, Junqueira (2014, p. 160), afirma que:

De fato, como substituto da REMI e em comunhão com as atividades da Rede Mercocidades, o órgão conseguiu colocar os líderes locais, especificamente prefeitos e alcaides, como as autoridades mais próximas da sociedade civil e capazes de gerar um constante diálogo “interdoméstico” entre a população e os governos nacionais.

O Foro busca, todavia, manter os canais abertos entre os níveis nacional, regional e local para constantes discussões e negociações, envolvendo diferentes atores e possibilitando a participação de entidades subnacionais com o privilégio de serem agentes do processo de integração e cooperação do bloco mercosulino. Porém, por outro lado, por ser o foro apenas um órgão consultivo, muitas das demandas não passam da formalidade básica da discussão, atuando por meio de pareceres e recomendações, limitando a ação das entidades subnacionais. Junqueira destaca que “o FCCR esbarra no seu próprio objetivo que é representar os governos subnacionais perante seus cidadãos”. O referido autor (2014, p. 161) define, portanto:

A paradiplomacia mercosulina, notadamente denominada aqui de cooperação subnacional, existe e vem articulando a troca de *best practices* entre variados tipos de atores subnacionais. Suas agendas e

iniciativas vão muito além das pautas majoritariamente econômicas do bloco e isso é um ponto a se destacar. [...] O caráter intergovernamental do Mercosul encabeçado nas diretrizes e vontades dos Estados nacionais aparece como um obstáculo à cooperação subnacional na região.

Por fim, de todos os mecanismos elaborados para dar dinamicidade e eficiência aos governos subnacionais no Brasil, destaca-se, sem dúvida, a Lei dos Consórcios Públicos, por ela atender à necessidade em suprir a carência da institucionalização da cooperação intergovernamental permitindo o compartilhamento de análises e tomadas de decisões entre as diversas esferas de governo, bem como a apreciação das “desigualdades na capacidade administrativa e financeira dos entes federados” (LOSADA; SADECK, 2015, p. 48). Além disso, a institucionalização do Consórcio Público vem possibilitando a emergência e o fortalecimento dos governos subnacionais na realização de suas atribuições e, também, a implementação de projetos de desenvolvimento de âmbito nacional e internacional, como é o caso do PSUIAA.

3.3 .2. Os governos subnacionais no Uruguai

No Uruguai, o debate político sobre a descentralização ocupa por muitas décadas um espaço privilegiado na agenda da Reforma do Estado. Existe um consenso entre atores políticos e sociais sobre esse assunto e dos avanços que a descentralização política possibilitaria para vários setores do país. Dessa forma, Cardarello et. al. (2010, p. 62) destaca:

La descentralización puede asumir dos dimensiones fundamentales: una relativa a la participación de los ciudadanos y a la democratización del Estado por medio de la apertura de espacios de participación, y otra de carácter político, vinculada a la redistribución del poder y a la autonomía de gestión de los gobiernos de menor nivel jerárquico.

De acordo com o “Panorama del tercer nivel de gobierno en Uruguay” (2013), documento elaborado pela Oficina de Planeamiento y Presupuesto, pela Área de Políticas Territoriales, pelo Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional e pela Modernización de la Gestión, as características políticas que acompanham o país, desde o século XIX, são de uma forte concentração de ações governamentais a nível nacional, sem permitir espaço e oportunidades para o desenvolvimento de forças políticas locais. A explicação

para isso, segundo documento, por um lado, é decorrente do predomínio do modelo unitário centralizador das decisões, por outro, pela marca registrada que acompanha a base do processo histórico e político do Uruguai: a dualidade. Essa última característica é percebida em muitos aspectos da vida do país como, por exemplo, na disputa política entre dois partidos, os blancos e colorados, que se revezaram por muitas décadas no poder, é visível na vida marcadamente rural ou urbana e, também, no poder dividido entre a União e os departamentos de governo.

O corolário dessas práticas centralizadoras na política uruguaia se refletiu na predominância do poder central sobre todas as ingerências do país. O resultado disso encontra-se na carência de governos locais que, até então, mostraram-se frágeis e, mesmo, inoperantes frente às mudanças imprescindíveis. Nesse sentido, pode-se refletir que, apesar da extensão territorial do Uruguai ser de fácil acesso e gerência, não se pode esquecer as particularidades e singularidades presentes no país e, também, das necessidades específicas de cada cidade ou lugar.

Com a aprovação da Lei 18.567, de 2010, denominada por Descentralização Política e Participação Cidadã, deu-se a criação de 89 municípios e, conseqüentemente, a habilitação do terceiro nível de administração e governo que, até então, era representado pelas Juntas Locais as quais, na sua maioria, eram nomeadas pelo intendente. Diante dessas mudanças políticas internas, o Uruguai apresenta-se, hoje, com três níveis de governo definidos, sendo que o primeiro nível corresponde ao panorama nacional, o segundo nível ao âmbito departamental e o terceiro nível aos municípios. Com as mudanças previstas em lei, o terceiro nível passou a ser representado por cinco membros eleitos, sendo eles: um alcalde e quatro conselheiros municipais honorários (CARDARELLO, 2011).

Segundo Cardarello e Freigedo (2016, p.158) a criação dos municípios como terceiro nível de governo gerou “un marcado impacto sobre la dinámica política local, ya que, entre otras cosas, se crearon 560 nuevos cargos electivos”. Os referidos autores afirmam que ambas as reformas, mesmo que possuindo orientações diferentes, foram responsáveis tanto em modificar o sistema eleitoral como em potencializar os poderes subnacionais, mudanças essas sentidas tanto no comportamento do eleitor uruguaio como no mapa político do país. Cardarello e Freigedo (2016, p. 178–179), concluem, primeiramente, que:

La separación en el tiempo de las elecciones departamentales respecto a las nacionales, permite comparar a los partidos ganadores en la elección nacional en cada departamento con el ganador en la contienda por la intendencia del mismo ciclo. La evidencia muestra que en el periodo 1984-94 (elecciones vinculadas y simultáneas) los mismos partidos triunfaban en ambas instancias en la amplia mayoría de los casos. Luego de la reforma, queda patente que en varios departamentos quien obtiene la mayor cantidad de votos en la elección nacional luego no necesariamente es quien gana el gobierno departamental.

Cardarello (2009) percebe na reforma Constitucional do Uruguai de 1997 que a separação das eleições municipais das eleições nacionais pode ser considerada um avanço político que garantiu emergência às autoridades locais e evidenciou a real intenção por parte da União em promover uma descentralização política. Essa separação, segundo o referido autor, possibilitou o desenvolvimento da autonomia departamental e das autoridades subnacionais, principalmente dos intendentes, cargo relativo a governadores de estados, se comparado com o Brasil.

Segundo o Artigo 262 da Constituição uruguaia, o poder a nível local é composto pelo poder executivo e um órgão legislativo, respectivamente representados pelo Intendente Municipal e a Junta Departamental, com papéis muito similares aos cargos executivos nacionais. Entre esses, prevalecem as forças que atuam no poder executivo departamental que tem seus poderes reforçados pela regra que assegura ao partido do Intendente a maioria na Assembleia Legislativa, garantindo as pautas e propostas do mesmo (CARDARELLO, 2009).

No entanto, todas essas mudanças que vem sendo processadas desde 2010 no Uruguai, apesar de serem consideradas recentes e ainda frágeis, foram decisivas para o desenrolar de diversas discussões e projetos, colocando em evidência e emergência dos representantes locais. Dessa maior autonomia resulta, também, a atuação do governo local de Acegua, juntamente com o seu análogo no Brasil, para a aprovação do PSUIAA junto ao FOCEM.

Todavia, o estágio em que se encontram as relações bilaterais entre Brasil e Uruguai, fazem parte de um processo histórico lento e gradual, fruto, fundamentalmente, de uma história compartilhada pelos povos da fronteira como, também, dos impulsos que marcaram o mundo globalizado. Nesse período, os Estados mostraram dificuldades em se “adaptarem a esse sistema e lidarem com as novas temáticas internacionais de forma individual”, buscando através dos blocos regionais estratégias para “enfrentar problemas

que transcendem as fronteiras estatais” (SZUCKO, 2017, p. 28). Nesses movimentos de associação regional novos desafios foram impostos às nações que, por vias bilaterais, criaram nos últimos anos agendas positivas na busca pela convergência da cooperação e da integração.

O PSUIAA simboliza o resultado dessas ações, em que o espaço fronteiroço passou a ser o centro da análise, seja pela necessidade da convergência de políticas públicas estruturais e desenvolvimentistas em faixas de fronteira, seja pelas características presentes nas cidades-gêmeas, ou mesmo, pela capacidade de articulação dos atores locais em diversas escalas de poder. O quarto e último capítulo tem como objetivo, a partir da reconstituição histórica das cidades e do projeto de saneamento básico, demonstrar os progressos ocorridos no desenvolvimento do mesmo como, também, através de uma análise crítica construtiva, apontar os elementos que, por sua vez, foram responsáveis em dificultar a sua plena realização.

4 . AS CIDADES-GÊMEAS E O PSUIAA

O presente capítulo se propõe resgatar os desdobramentos e as iniciativas contidas no PSUIAA que, na época embrional, tinha como objetivo ser um projeto piloto do Mercosul. Na época, o pioneirismo do projeto encontrava-se na proposta inicial da utilização de uma mesma planta de captação de resíduos a ser utilizada pelos dois países, algo até então inédito nas relações de cooperação e integração dos blocos regionais, mas que, no decorrer dos desdobramentos do mesmo - o que será analisado posteriormente - encontrou diversas dificuldades para ser viabilizado. Contudo, a utilização de aportes oriundos do FOCEM voltados para obras infraestruturais integradoras entre cidades-gêmeas de faixa de fronteira passou a ser uma referência para o ineditismo do PSUIAA.

No desenvolvimento do capítulo, através da reconstituição histórica do desenvolvimento do PSUIAA, poder-se-á perceber a importância da simbiose existente entre as duas cidades fronteiriças enquanto incentivo pela busca incessante da aprovação e execução desse projeto. Da mesma forma, se fará possível verificar as razões pelas quais essas regiões ainda se ressentem da carência de ações conjuntas entre os diversos níveis de poder e, outrossim, da ausência, ainda, da ciência de que elas são de fato específicas e especiais. Dito de outra maneira, procuraremos verificar as dificuldades para que a integração observada no nível macro “respingue” no nível micro.

Ainda, no decorrer do capítulo, poderemos compreender as razões e os motivos para os avanços e retrocessos ocorridos durante as tratativas do PSUIAA e verificar os fatores congregadores e desarticuladores que influenciaram a implementação do mesmo. Para o desenvolvimento desse capítulo será empregada a análise documental que permitirá um exame abrangente dos fatos e de suas interligações, diretas e indiretas, com o objeto de estudo – o PSUIAA. Para tanto, serão empregadas fontes escritas primárias e secundárias, tais como documentos cedidos pela Prefeitura de Aceguá, FEPAM, FOCEM, CORSAN, periódicos, mídia eletrônica, entre outros.

A história oral se fará presente, nesse capítulo, nas entrevistas orais realizadas *in loco* nas cidades homônimas com atores pertencentes aos governos locais e, entre esses, podemos citar o atual prefeito Sr. Gerhard Martens (PSDB), o atual vice-prefeito Sr. Júlio César de Godoy Monteiro (PSDB), o ex-prefeito Sr. Julio Cezar Vinholes Pintos (PMDB) e o secretário de Gestão Integrada e Segurança Pública, Sr. Marcelo Pinheiro. No

município lindeiro coube ao alcalde Sr. Milton Ruben Almeida (Partido Nacional) a prestação dos relatos acerca do projeto de esgotamento sanitário. Em Porto Alegre, as entrevistas foram direcionadas para especialistas da Companhia Rio-Grandense de Saneamento (CORSAN), sendo elas a Sr.^a Carla Cardoso, membro da Direção de Expansão da CORSAN (DEXP) e a Sr.^a Adriana Neri de Amorim, engenheira da CORSAN responsável em acompanhar o processo de implementação do PSUIAA.

Para melhor contextualizar essa abordagem, se fará, inicialmente, uma breve descrição da história e das principais características das duas cidades-gêmeas.

4. 1. UMA CIDADE, DOIS PAÍSES: O LUGAR E SUAS HISTÓRIAS

O município de Aceguá localiza-se na microrregião da Campanha Meridional e na Mesorregião Sudoeste do estado do Rio Grande do Sul⁸. Os primeiros habitantes da região de Aceguá foram indígenas dos campos do Rio Grande do Sul: charruas, guenoas e minuanos. O mais antigo relato histórico remonta a 1660, quando os espanhóis vindos da Banda Oriental penetraram pela serra de Aceguá e fundaram a redução de Santo André dos Guenoas, em 1683. Porém, são poucos os registros históricos encontrados a respeito do município nos períodos da Colônia e do Império, mas esses se encontram associados às questões militares envolvendo portugueses e espanhóis quanto à defesa do território. A formação da vila do Aceguá, situada na fronteira seca entre Brasil e Uruguai, é resultante do comércio informal entre os dois países (IBGE, 2015).

Aceguá pode ser considerado um município jovem, foi criado em 16 de abril de 1996, pela lei nº 10.766, mas somente em primeiro de janeiro de 2001 ocorreu a instalação do município. Até essa data, Aceguá era distrito pertencente à cidade de Bagé, distantes 60 Km. Em 1994, organizou-se a partir de várias reuniões com moradores e lideranças dos distritos de Aceguá e Colônia Nova, uma comissão pró-emancipação que, a partir das exigências da legislação pertinente, foi credenciado junto à Assembleia Legislativa. Com isso, deu-se início ao processo de emancipação da cidade o qual atendeu a todos os requisitos legais. Em 22 de outubro de 1995, a consulta plebiscitária à população foi efetivada, ocasião em que 84,8% dos moradores manifestaram-se desejosos da

⁸ Conforme Mapas IV, V e VI, em anexos.

emancipação, contrariando os interesses da sede administrativa, até então, município mãe (ACEGUÁ/RS, 2017).

Enquanto distrito, ela exerceu um papel importante para a economia do município, pois 32 % do ICMS arrecadado provinha de Aceguá. Por outro lado, essa importância econômica não se refletia, necessariamente, em representação política na prefeitura. Assim, fica claro que as principais motivações para a separação foram econômicas e políticas.

O território de Aceguá abrange uma área de 1.549, 40 Km² e pela lei nº 03, de 13 de dezembro de 2003, foram criados os três distritos que se encontram sob sua jurisdição: Rio Negro, Colônia Nova e Minuano. Com a divisão territorial datada de 2005, o município é constituído por quatro distritos: Aceguá, Colônia Nova, Minuano e Rio Negro⁹ (IBGE, 2017).

De acordo com estimativas do IBGE (2017), a população estimada do município, no ano de 2017, era de 4.759 pessoas, mas conforme dados do último censo de 2010, a totalidade populacional de Aceguá correspondia a 4.394 pessoas. Desse total, 1.059 pessoas possuíam residência fixa no espaço urbano, enquanto que 3.335 pessoas se encontravam fixadas na área rural, ou seja, 75% delas residem nos distritos que compõem a área agrária do município, um dado que é considerado uma exceção à regra em relação as cidades brasileiras¹⁰ (IBGE, 2017).

Com uma população marcadamente miscigenada composta pelas etnias alemã, espanhola, italiana, portuguesa, afro descendente, árabes e palestinos, Aceguá apresenta uma densidade demográfica de 2,84 hab./Km² tendo um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - segundo ano base do censo de 2010 - de 0,687 e possuindo um Produto Interno Bruto per capita (PIB) - conforme dados de 2015 disponibilizados pelo IBGE - de R\$ 51.138,63 (ACEGUÁ/RS, 2017); (IBGE, 2017). O fato peculiar da distribuição populacional e do PIB no município é destacada pelo ex-chefe do executivo da cidade, sr. Julio Cezar Vinholes Pintos, em entrevista à pesquisadora Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Mallmann, como ele coloca:

⁹ Conforme Mapa VII, em anexos.

¹⁰ A tipologia empregada pelo IBGE para classificação efetuou-se segundo cruzamentos matriciais sucessivos com base nos seguintes critérios: população em áreas de ocupação densa, proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total e localização.

Embora para a economia de Aceguá, o produto interno bruto, a fronteira representa não mais do que 1/3, talvez nem isso, é aqui que temos a sede do município na área urbana, com uma população baixa que não representa mais do que 30% da população do município. Essa já é uma característica que diferencia Aceguá dos demais municípios do RS e também dos brasileiros, ou seja, nós temos mais de 80% do PIB na área rural e temos 2/3 da população na área rural (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M. I. MALLMANN, 2016).

Com uma economia voltada para a produção primária, com destaque para a agricultura – mais especificamente, o plantio da soja e arroz – e, nos últimos anos, da olivicultura; no setor pecuarista a abundância de campos possibilitam a criação do gado de corte e o desenvolvimento de uma expressiva bacia leiteira, além da criação de cavalos puro-sangue. O uso de pastagens artificiais como o trevo, cornichão e azevem, favorecem o setor pecuarista. Há, também, a presença de um incipiente comércio disseminado pelos imigrantes árabes que atende a população local e sua vizinha Acegua/Uruguai, contudo, a indústria ainda não se faz presente no município (ACEGUÁ/RS, 2017); (IBGE, 2017). Os dados a seguir, referentes a participação dos produtos primários no retorno do ICMS, demonstram a importância da criação de gado e seus derivados, assim como da produção do arroz e da soja no município.

Tabela 1. Produtos Primários: participação no retorno de ICMS (2013)

Produtos	Valor em Real
Bovino	R\$ 5.851.822,073
Arroz	R\$ 4.998.173,917
Soja	R\$ 4.457.815,855
Leite	R\$ 1.84.764,971
Cavalos PSI *	R\$ 1.287.412,004
Sorgo	R\$ 392.187,603
Outros	R\$ 25.422,309
Ovinos	R\$ 104.873,881
Cavalos	R\$ 62.913,257
Milho	R\$ 62.808,292

Fonte: Prefeitura Municipal de Aceguá/RS-Emater/RS- Base 2013.

* Cavalo Puro Sangue Inglês.

Conforme entrevista realizada em Aceguá, em 13 de novembro de 2017, o sr. Marcelo Pinheiro - que em 2016 ocupava o posto de secretário da Fazenda e hoje é responsável pela secretaria de Gestão Integrada e Segurança Pública do município -, relembra que antes da emancipação de Aceguá seus habitantes possuíam hábitos diferentes dos atuais. Em entrevista ele afirma que diante do fato de a cidade de Aceguá ser mais urbanizada e possuir pavimentação e iluminação, os aceguaenses brasileiros faziam a migração pendular, moravam no lado uruguaio e exerciam suas profissões no Brasil¹¹ (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Essa situação se inverteu com a instalação do município brasileiro que, hoje, atrai muitos habitantes da cidade fronteiriça, sendo estes usuários do serviço médico-hospitalar, educacional e demais serviços disponibilizados pela homônima brasileira. Isso comprova o forte entrelaçamento existente entre as duas cidades, o que pode ser observado, também, na existência de uma economia complementar baseada em um comércio que, do lado brasileiro, oferece produtos com valor agregado superior ao do lado uruguaio, mas que, como contrapartida, Aceguá/Uruguai oferta produtos derivados do setor primário, em que se destaca a produção leiteira por sua qualidade. O comércio é o maior responsável pelo entrecruzar dos habitantes das duas cidades, afora que é muito comum os habitantes de uma cidade terem familiares residindo do outro lado do limite fronteiriço¹² (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Pelo fato das cidades-gêmeas terem como fronteira seca a avenida Internacional¹³, essa característica natural possibilitou, ao longo dos anos, o permanente ir e vir de sua população, assim como da circulação de produtos e das trocas culturais. Para um visitante, muitas vezes, fica difícil saber em que país ele se encontra tão tênue se faz essa separação física.

Desde a implementação do município, Aceguá registrou apenas dois representantes do executivo que nesses anos se revezaram no poder. O primeiro prefeito a representar o município foi sr. Julio Cezar Vinholes Pintos, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) que atuou em duas gestões consecutivas, de 2001 a 2008 e uma posterior no período de 2013 a 2016; e sr. Gerhard Martens do Partido da Social

¹¹ Ver Mapa VIII, em anexos.

¹² Conforme Mapa IX e Imagem IV, em anexos.

¹³ Conforme Imagem V e VI, em anexos.

Democracia Brasileira (PSDB) que atuou nos períodos de 2009 a 2012 e, atualmente, se encontra no exercício do seu segundo mandato (ACEGUÁ/RS, 2017).

Por sua vez, Acegua, cidade uruguaia, é pertencente ao departamento de Cerro Largo e teve a sua emancipação oficializada em 15 de abril de 2013, através do Decreto nº 11/13 e baseado na Lei nº 18567 que possibilitou, com a aprovação da Junta Departamental, a emancipação política de municípios com menos de 2.000 habitantes. O município possui uma área de 825,9 Km² e uma população de 1.686 habitantes com uma densidade demográfica de 2 hab. /km² (ACEGUA/ URUGUAI, 2013).

O primeiro e atual alcalde é sr. Milton Ruben Almeida, eleito em 2015 com mandato até 2020, e representa o Partido Nacional (PN). A eleição realizada em 2015 previu apenas o posto para o cargo do executivo, sendo que não foram feitas eleições para representantes da Assembleia Legislativa, ficando essa função para apenas quatro conselheiros (ACEGUA/ URUGUAI, 2013). Porém, mesmo com a resolução visando a descentralização política, verifica-se, ainda hoje, a existência de resquícios de uma postura política centralizadora existente nas províncias e alcaldias uruguaias ainda muito atreladas às decisões do governo federal com sede em Montevideu (CARDARELLO; FREIGEDO, 2016).

Acegua possui uma economia mais voltada para o setor primário, tendo a presença de um comércio bastante modesto se não fosse a zona de livre comércio inaugurada em 2007, com a instalação do *duty free shop* que, timidamente, atrai alguns turistas para a cidade (ACEGUA/URUGUAI, 2013). Atualmente, em decorrência da crise econômica que assola a população brasileira, esse fato vem afetando diretamente o comércio local que se ressentiu e se retrai, demonstrando, mais uma vez, a enorme simbiose existente entre as cidades-gêmeas (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Essa interação pode ser conferida pela busca da superação da realidade sanitária das cidades lindeiras, a qual não atende aos padrões de qualidade ambiental e social, gerando não só problemas ao meio ambiente, mas também, afetando a saúde de seus habitantes, conforme já destacado na introdução. A necessidade da instalação do esgotamento sanitário em ambas as cidades espacialmente localizadas em faixas de fronteira e, pelo fato delas dividirem o mesmo recurso hídrico superficial - o arroio da

Mina -, fazem parte dos fatores fomentadores da integração e cooperação entre as cidades-gêmeas pela demanda da solução desse problema.

O interesse comum fica claro ao verificarmos que a questão do saneamento se manteve, enquanto pauta compartilhada pelos dois lados da fronteira, desde o ano de 2001, quando a Aceguá brasileira se emancipou. A análise da documentação oficial indica que as mudanças de governo a nível municipal que ocorreram no lado brasileiro não impediram que o projeto deixasse de ser do interesse da comunidade. Assim, não há registros de interrupção de esforços locais em torno do projeto. Todavia, outras dificuldades se apresentaram. Isso poderá ser constatado no próximo item que trata da evolução e das tratativas do PSUIAA.

4. 2. A CONSTRUÇÃO DO PROJETO DE SANEAMENTO: AVANÇOS E RECUOS

Em 2001, teve início em Aceguá, município brasileiro, os estudos e discussões acerca da necessidade de implementação de obras de saneamento básico. Na época, a grande questão norteadora presente nos gabinetes administrativos do município brasileiro era o debate sobre a inexistência de tratamento dos efluentes líquidos que eram lançados diretamente no arroio da Mina – o mais expressivo, mas sem deixar de ser um modesto corpo hídrico que margeia as duas cidades homônimas. Após algumas discussões entre os membros do Executivo local, chegou-se à conclusão que o melhor caminho para esse problema seria através da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). A Universidade, por já possuir um projeto voltado para o tratamento e melhoria da qualidade dos recursos hídricos pertencentes à Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim¹⁴, poderia ser o veículo mais apropriado para orientação dos trâmites necessários para o desenvolvimento do PSUIAA (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

O projeto da UFPEL remonta a década de 1970, quando com o Tratado da Bacia da Lagoa Mirim, promulgado pelo decreto nº 81.351/1978, assumiu-se compromissos relacionados ao desenvolvimento integrado e sustentável da microrregião da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim. A partir do referido tratado ficou firmado a promoção da realização de estudos, pesquisas e levantamentos de dados no local e em áreas em seu

¹⁴ Conforme Mapa IX, em anexos.

entorno. É, nesse sentido que, nos últimos anos, a Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim, juntamente com a cooperação dos municípios da região Sul do estado do Rio Grande do Sul, vem atuando na elaboração e desenvolvimento dos Planos Municipais de Saneamento Básico (UFPEL, 2018).

A importância dessa bacia está em ser um dos principais corpos hídricos do sistema lagunar meridional da América do Sul e a sua complexidade encontra-se no fato de serem águas compartilhadas entre o Brasil e o Uruguai. Por essa razão, os compromissos assumidos pela Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim só se efetivariam com a soma de esforços da ação dos dois países. O primeiro desses esforços foi a criação de uma comissão mista, resultado de um acordo firmado entre os dois países durante o governo Geisel, em 1974, com o intuito de incentivar uma gestão compartilhada dos recursos da Lagoa Mirim. As atividades tiveram apoio de um Fundo Especial das Nações Unidas (REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI, 1966, p. 2-3). Segundo Marques, os esforços de ambas as chancelarias para a efetivação do acordo em que possibilitasse o aproveitamento total da Lagoa, apontam a importância então atribuída por ambos os governos centrais para a Lagoa Mirim (MARQUES, 2006, p. 138). No entanto, décadas após esse acordo, a Lagoa ainda não foi aproveitada em sua totalidade.

Uma questão levantada pelo poder Executivo das cidades homônimas estava na importância da promoção da despoluição do arroio do Peixe e o da Mina, questão que se faz pertinente e interligada ao projeto da UFPEL e, também, às cidades lindeiras. O primeiro arroio, apesar de percorrer um pequeno percurso, é afluente do arroio da Mina considerado o principal corpo d'água dos dois municípios, ambos pertencentes a sub bacia hidrográfica do rio Jaguarão¹⁵. Pela razão dessas águas superficiais cursarem ambas cidades lindeiras, se faz imperativo ações conjuntas e coordenadas entre elas, considerando que, em termos de saneamento básico, as duas cidades apresentam-se com uma mesma realidade: a precariedade.

Foi diante desse contexto que, segundo o prefeito em exercício no ano de 2001, sr. Julio Cezar Vinholes Pintos (PMDB), se fez premente solicitar o orçamento para a realização da obra sanitária. Contudo, diante da estimativa do custo financeiro da obra, Pintos percebeu a inviabilidade do projeto, pois a prefeitura contava, na época, com um montante de R\$ 3.360 milhões de reais de sua fonte arrecadatória anual, enquanto que o

¹⁵ Conforme Mapa X, em anexos.

custo estimado para a execução era estimado em R\$ 1 milhão de reais. O baixo montante financeiro do município estava relacionado ao fato de que Aceguá recém havia se emancipado do município de Bagé (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M.I.MALLMANN, 2016).

Apesar dos escassos recursos do município e, também, pelo fato de existirem muitas frentes a serem solucionadas, a questão da falta de saneamento, responsável pelos problemas ambientais e de saúde, não deixou de ser prioridade sendo pauta relevante da agenda municipal na primeira gestão administrativa. O arroio da Mina, principal recurso hídrico das cidades homônimas, tem o seu trajeto delineando as moradias de brasileiros e uruguaios e recebe um volume de dejetos que são lançados diretamente em seu leito¹⁶. Segundo o ex-prefeito sr. Pintos em entrevista já citada à professora Isabel Mallmann:

[...] em Aceguá, onde tem um ponto em que a partir dali a divisa deixa de ser seca e passa a ser por água, que é apenas um filete de água, é a nascente do arroio da Mina que está aqui na área urbana. O que acontece ali na nascente do arroio da Mina, eu não lembro agora quantas moradias tem, talvez 50 moradias do lado brasileiro, mas o esgoto corre a céu aberto. Olho o lado uruguaio [...] sendo que, o perímetro urbano uruguaio mais de 2/3 do esgoto convergem para ali (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M.I.MALLMANN, 2016).

Conforme Pintos, a despolição do arroio do Peixe e da Mina só se faria possível se o projeto fosse realizado em conjunto com o Uruguai. O ex-prefeito destaca que, a estimativa do custo do mesmo ultrapassava a verba disponível, pois o “orçamento para implantar o município, que não tinha nem cadeira para sentar, era de R\$ 3 milhões e, ao mesmo tempo, olhava as estatísticas e via que mais de 70% dos municípios brasileiros não tinha resolvido a sua questão de saneamento” (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M. I. MALLMANN, 2016).

Diante desse contexto financeiro presente no município e, mesmo, sabendo do avanço significativo do saneamento no Brasil, principalmente nos anos de 2005 a 2015, em que 26, 4 milhões de brasileiros conquistaram o acesso a esse serviço fundamental e humanitário, Aceguá não poderia contar de forma imediata com o apoio federal (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2017). Pintos afirma que, o município por não contar com recursos próprios e diante da morosidade da liberação dos recursos da União, esses fatores já indicavam que seria necessário buscar outros caminhos para a resolução do

¹⁶ Conforme Imagem VII, em anexos.

problema do saneamento de Aceguá (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M.I. MALLMANN, 2016). As discussões sobre o saneamento prosseguiram entre os membros do Executivo na tentativa de se encontrar alternativas e, nas palavras de Pintos, na mesma entrevista:

aí começamos um trabalho de aproximação com o Uruguai, dizendo, mais ou menos assim: do jeito que está não pode continuar. Agora, a ação tem que ser em conjunto, porque as nossas populações, em função do relevo, tudo converge, mais ou menos, para os mesmos pontos que, ora estão do lado uruguaio, ora estão do lado brasileiro (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M. I. MALLMANN, 2016).

Para o atual vice-prefeito e secretário do Planejamento, sr. Júlio Cesar Monteiro (PSDB), o projeto desenvolvido pela UFPEL voltado para a despoluição da Lagoa Mirim foi a maneira encontrada para se dar encaminhamento às prerrogativas de ambos os municípios. A partir das pesquisas elaboradas para a descontaminação da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, se deu o início aos estudos coordenados entre as duas municipalidades visando a implementação do saneamento básico (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Monteiro, que está à frente dessa questão desde 2002, argumenta que foi em 2003 que surgiu a ideia de apresentar o projeto para a Reunião de Alto Nível (RAN) (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Essa proposta surgiu pelo fato da RAN ser responsável pela coordenação e sistematização dos trabalhos da Nova Agenda – considerada a mais alta instância de cooperação da região fronteiriça entre Brasil e o Uruguai (LEMOS; RUCKERT, 2014). Com a Nova Agenda abriu-se espaço para a ação de atores pertencentes a escala local, os quais, através da RAN, obtiveram uma brecha que lhes permitiu a ampliação de suas articulações entre as escalas locais, nacionais e internacionais para iniciar a discussão e a construção do PSUIAA.

Foi durante o encontro da RAN, em 2003, que o projeto foi apresentado à comissão e as discussões recaíram sobre a viabilidade do mesmo ser financiado pelo FOCEM, órgão criado para minorar as assimetrias entre os países integrantes do Mercosul. Nessas discussões, chegou-se à conclusão que esse seria o caminho mais apazível para a viabilidade do projeto.

Porém, o que se viu nos anos subsequentes do exercício do mandato de Pintos foi de letargia e poucas definições nas tratativas do projeto, o que pode ser constatado no

próprio relato do ex-prefeito que afirma que “depois ficou apenas no plano das ideias, enfim, a gente ficou aqui oito anos e, praticamente, não avançou a ideia e depois, no terceiro período de governo, aí as coisas caminharam mais” (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M. I. MALLMANN, 2016). Convém destacar que, esse terceiro mandato ficou sob encargo de sr. Gerhard Martens (PSDB), ocasião em que muitos dos obstáculos¹⁷ presentes durante esse período exigiram, segundo Pintos, que os envolvidos no projeto fossem “muito perseverantes e perseverantes, e temos que torcer que aqueles que nos sucedem consigam entender isso aí e deem a devida importância.” (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M. I. MALLMANN, 2016).

Percebe-se que, mesmo com as trocas de mandatos da casa executiva, o projeto de saneamento sempre esteve acima de qualquer situação dispare entre os dois partidos políticos que administraram a cidade de Aceguá e, mesmo, o projeto manteve-se na constância do entrelaçamento das ações entre as duas cidades-gêmeas. Pintos, destaca quanto a isso que “é um dos orgulhos que nós temos aqui em Aceguá é a nossa relação com o país vizinho que começa com as famílias, os comerciantes as autoridades, ou seja, nós aqui já administramos situações que poderiam ter sido manchetes internacionais”, mas essas, segundo Pintos, são administradas a nível local como forma de demonstrar a parceria e a confiança existente entre as autoridades e os habitantes das duas cidades (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M.I.MALLMANN, 2016). Nesse sentido, na entrevista supracitada, Pintos coloca que:

As questões locais, sempre que temos um governante do lado uruguaio e do lado brasileiro com boa vontade, com aproximação, como é o caso da nossa relação com o intendente Botana¹⁸ que é de longa data, uma relação antiga, desde o tempo em que ele era deputado, evidente que as nossas questões locais são facilitadas para que a gente possa fazer o maior encaminhamento dessas questões (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M. I. MALLMANN, 2016).

¹⁷ Os obstáculos a que se refere PINTOS são relativos aos problemas encontrados na implementação do PSUIAA e que, posteriormente, serão desenvolvidos no corpo desse capítulo. Estes, em alguns momentos, deixaram o PSUIAA mais no plano das ideias do que de execução, segundo PINTOS.

¹⁸ O intendente Botana, ex-deputado estadual e federal, ex-senador e, atualmente, em exercício do segundo mandato como intendente no departamento de Cerro Largo da qual pertence Acegua. Político de grande trajetória política e com inserção em distintos níveis de governo, inclusive no Brasil, teve grande influência nos trâmites do PSUIAA.

Essa é uma particularidade própria da faixa de fronteira que permite que as relações políticas entre os dois países sejam tratadas de forma direta, sem depender obrigatoriamente das demais esferas de poder. Isso decorre muito da ambientabilidade e da coexistência humana em espaços únicos ou, mesmo, próximos em faixas de fronteira como, nesse caso, entre as duas cidades lindeiras que, pela forte interação geográfica, econômica e sociocultural, buscam superar conjuntamente as suas adversidades (MOREIRA et.al., 2012).

Em 2009, com novas eleições, Martens retornou à chefia do Executivo e, nessa época, havia a preocupação de que somente o projeto de esgotamento sanitário não teria peso suficiente para motivar o interesse e os investimentos do FOCEM. O projeto foi reformulado e passou a ser fundamentado em quatro áreas distintas de saneamento, sendo elas: de esgoto sanitário, de esgoto pluvial, pavimentação e de coleta de resíduos¹⁹. Júlio Cesar Monteiro que, nesse período, representava a secretaria de Obras, relata que:

[...] então o que aconteceu foi que ocorreu, em 2009, uma reunião na CORSAN de Porto Alegre, junto com a OSE, com o Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Integração Nacional, prefeitura, a Intendência e a CORSAN. Nessa reunião, ficou definido que seria muito pouco dinheiro para se pedir para o Focem, eles queriam aumentar um pouco mais o valor para se fazer o pedido. Foi incluído, além do projeto de saneamento básico, a pavimentação urbana, a drenagem pluvial e o tratamento e deposição final do lixo de resíduos sólidos. Então, ao invés deles pedirem um objeto, eles pediram quatro objetos para que se aumentassem o valor para se pedir para o FOCEM. A partir daí, a prefeitura e a intendência ficariam responsáveis pela pavimentação, drenagem urbana e pelo lixo e a CORSAN e a OSE pelo saneamento básico (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Pelo fato do projeto de saneamento estar assentado em diferentes frentes e pela existência de impasses em relação aos aportes, não havia o vislumbre de torná-lo viável de uma maneira fácil. Segundo Monteiro, diante da complexidade da burocracia exigida pelo FOCEM, a via com mais garantias à consolidação desses quatro projetos seria através da Agência da Lagoa Mirim, de constituição mista formada por representantes do Brasil e do Uruguai. A dificuldade, logo, estava na Agência conseguir consolidar todos esses projetos dentro dos estatutos exigidos pelo FOCEM, considerando que, cada um deles possuía a suas próprias peculiaridades e exigências. Conforme relata Monteiro, diante desses entraves “se resolveu de novo voltar só para o saneamento numa primeira

¹⁹ Conforme Imagem VIII, em anexos.

etapa, para numa segunda etapa buscar fazer o resto. Claro que esse resto não foi tratado até agora, desde essa época até agora” (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Nas tratativas reiniciadas em 2009, se passaram três anos para que o projeto fosse planejado em sua íntegra. Somente em 2012 é que o projeto foi concluído e entregue às autoridades competentes e, em 2013, o convênio foi assinado pelo ex-prefeito Pintos. Segundo o prefeito Martens, em função, particularmente, de se tratar de legislações diferentes “tivemos algumas dificuldades em adaptar o projeto nos moldes que os dois países aceitassem, e, é importante frisar que ele seria um projeto integrado, ele seria construído através de uma empresa binacional ou internacional e o recurso viria da cota do Brasil e não do Uruguai” (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Essa questão referente à origem dos recursos se relaciona ao que Hoffmann et. al. (2008) afirmam ser a fase em que ocorre a revitalização do processo de integração, a qual passa a ser considerada pelo Brasil, Argentina e Uruguai como um novo paradigma de suas relações externas. É a tentativa de expandir o Mercosul além das questões econômicas e torná-lo mais conectado com a integração física, social e da sua institucionalização (HOFFMANN et. al., 2008).

Para Martens, prefeito em exercício, as discussões através das comissões binacionais Brasil-Uruguai se intensificaram nesse período, ocasião em que “as reuniões eram feitas periodicamente para se discutir os assuntos que mais interessam para os nossos prefeitos e os intendentos da região da fronteira” (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Entre os assuntos tratados, constava sempre na pauta das agendas bilaterais, o delineamento do projeto piloto de saneamento das cidades-gêmeas. Segundo Martens, Aceguá correspondia ao perfil de ser representante de um projeto piloto, pois era “uma cidade que estava começando do zero, uma cidade pequena, então, para ver se ia dar certo e por ser um investimento um pouco menor” (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Entretanto, as questões norteadoras do projeto, sempre alinhadas com o lado uruguaio, foram se delineando aos poucos e, aos poucos, as pendências foram sendo resolvidas. Em entrevista, Martens destacou:

O nosso relacionamento entre a intendência de Cerro Largo e aqui em Aceguá sempre foram relações muito boas, só que no início foi nos dito que Aceguá não precisaria dar nenhuma contrapartida, seria um projeto totalmente financiado pelo FOCEM. Só que depois, numa outra época, foi nos dito que nós teríamos que pagar uma parte e era mais de 1 milhão de dólares e aí, numa reunião feita em Montevideu para definir, eu falei com o meu secretário da Fazenda e disse que estávamos numa situação difícil, pois ou nós damos a contrapartida ou desistimos do projeto (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Essa situação foi definida, segundo Martens, após um encontro com o então secretário do Planejamento, Sr. João Motta, que passou a questão para o governador da época, Sr. Tarso Genro. Martens relembra que a tônica foi dada pela importância contida no próprio projeto, pois este sinalizava algo pioneiro. Foi a partir disso que o governador do Estado “se sensibilizou por ser um projeto piloto, por ser uma promoção até para o próprio Estado e por ser o primeiro município do Rio Grande do Sul a receber o saneamento básico através do FOCEM” (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Assim, Martens, afirma que:

No dia da reunião de Montevideu ele²⁰ estava lá, e quando foi discutido o assunto ele levantou e disse: olha o Estado vai assumir a contrapartida. Isso foi um alívio. E o Estado está se dedicando assiduamente em resolver esse problema e implantar esse projeto. Falei com o governador que o Brasil estaria inadimplente e ele disse que vai tentar resolver isso aí. Estamos na expectativa de que esse projeto se resolva (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Em 2010, o governador Tarso Genro e o presidente uruguaio, Luís Alberto Mujica, durante a IX Reunião de Alto Nível da Nova Agenda Bilateral Brasil-Uruguaio (RAN), em Montevideu, no Uruguaio, chegaram ao consenso dos últimos acordos entre as duas nações e foi assinado o primeiro projeto binacional com aportes do FOCEM: o PSUIAA. Nesse acordo ficou acertado o convênio de financiamento do Fundo no qual o aporte financeiro seria dado pelo FOCEM e que os valores complementares estariam dispostos pelos aportes das respectivas estatais brasileira e uruguaia: a CORSAN e a OSE.

Dessa forma, o investimento total, calculado na época, seria de US\$ 7,7 milhões. Desse total, US\$ 5,7 milhões seriam financiados pelo FOCEM (não reembolsáveis) e o restante – em torno de US\$ 2 milhões – seria custeado pela CORSAN e pela estatal uruguaia OSE. O projeto foi apresentado pelo Governo do Estado em parceria com a

²⁰ Martens se refere ao secretário do Planejamento, Sr. João Motta.

Agência de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM) e com o Ministério das Relações Exteriores e lançado como uma parceria inédita no histórico de relações entre países que fazem parte de um mesmo bloco político ou comercial.

Para Monteiro, de 2008 a 2012, as reuniões ocorridas se sucederam entre Aceguá e Melo, Porto Alegre e Montevideú. Nesses encontros, além dos integrantes do setor executivo, fizeram parte também os técnicos da CORSAN e da OSE, ocasião em que foi decidido como a melhor forma de tratamento de esgoto a ser utilizada a proposta pela CORSAN, por se tratar de um tratamento de origem química (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Entre outras questões, Monteiro destaca que:

Como a OSE não tinha esse *know how* a CORSAN teria que passar para a estatal uruguaia. Porém, isso era uma questão de soberania nacional e aí se fez uma reunião em Pelotas, na Agência da Lagoa Mirim (ALM), porque ela é binacional, então ficou tratado nessa reunião, junto as autoridades presentes, que a CORSAN passaria para a ALM e essa repassaria, por sua vez, para a OSE. É uma situação complicada, não é simples (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

No desenvolvimento do projeto muitas mudanças foram ocorrendo devido às diversas contingências impostas, mormente relacionadas às divergências entre as duas legislações e pelas próprias exigências contidas nas regulamentações das licitações. A cada mudança havia a necessidade de readequações e novos planejamentos.

Outro ponto desestabilizador que surgiu foi que o projeto inicial elaborado pela CORSAN previa que os centros de tratamento e bombeamento de esgoto fossem interligados em uma mesma planta coletora. Entretanto, essa proposta não se efetivou. Foram duas questões que nortearam a mudança dessa decisão para a utilização de duas plantas idênticas, uma em cada país. A primeira delas se deu em função das dúvidas levantadas pelas agências estatais CORSAN e OSE quanto à existência de um descompasso populacional entre as duas cidades, o que poderia acarretar benefício de uma em detrimento da outra; a segunda em função da deliberação da pecúnia que deixou de ser única como forma de se evitar atrasos e mais indisposições burocráticas.

Em relação ao segundo ponto, ressalta-se a existência de divergências entre os dois países quanto às licitações públicas, sendo que o Uruguai por ainda não possuir legislação específica “uma vez que tal assunto se encontra inserido num texto ordenado

de contabilidade e administração financeira do Poder Legislativo, de outubro de 1988”. (VELASQUEZ, 2004, p. 205). Por outro lado, segundo Velasquez (2004, p. 205), no Brasil, somente a partir de 1986, é que as compras governamentais do nosso país passaram a receber “tratamento exclusivo através do Decreto-Lei nº 2300 revogado pela Lei nº 8.666/93 que instituiu normas para licitações e contratos da administração pública, seguida de alterações posteriores e com vigência atual”. Ainda, nesse sentido, Velasquez (2004, p. 205-206), afirma:

Em ambos os países analisados, o que define num primeiro momento as modalidades de licitação a serem aplicadas é o valor estimado para aquisição/contratação. Entretanto, neste aspecto as legislações tornam-se mais divergentes. A legislação brasileira prevê a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso, o leilão e o pregão como formas de licitar. Como forma direta de contratação, portanto sem licitação, encontram-se a dispensa e a inexigibilidade. A licitação pública, o remate e a licitação abreviada são as modalidades praticadas no Uruguai. Para aquisições e/ou contratações sem licitação reconhece-se a compra direta para as aquisições de baixo valor e para os casos identificados como de interesse público.

Não obstante, mediante as questões supracitadas, definiu-se que, para um pleno efetivo do PSUIAA, doravante as questões referentes à execução do projeto deveriam ser nacionalizadas. Para isso, se determinou a separação da planta que, mesmo sendo iguais, cada país teria a sua nos moldes elaborados pela CORSAN e, que, o financiamento do FOCEM se daria através das duas estatais. Nesse sentido, as palavras de Monteiro, vice-prefeito de Aceguá, se apropriam ao que é de fato o PSUIAA, ao afirmar que “na verdade, aqui não é um projeto único, não é integrado, ele é separado, na verdade, o que integrou foi o recurso, o valor e a luta feita em conjunto” (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Dessa maneira, com essa resolução, cada município ficou responsável pela coleta e tratamento de seus dejetos, o que Gerhard Martens confirma:

seria uma planta só para as duas cidades e aí foi trabalhado o projeto através da CORSAN e da OSE, e os engenheiros trabalharam e discutiram várias vezes a respeito desse projeto. No fim, se chegou a um denominador em comum: o Uruguai vai apresentar a parte dele e nós a nossa, e aí se começou a desmembrar os dois projetos, mas todos com os recursos nossos aqui, com a cota do Brasil (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Segundo afirma Adriana Neri de Amorim, engenheira da CORSAN e responsável em acompanhar o processo de implementação do PSUIAA, desde a sua montagem até a entrega final da obra, apesar de ser uma experiência nova para a empresa por se tratar de uma obra binacional, as negociações foram tranquilas em relação à empresa paralela a CORSAN no Uruguai, a OSE, que se manteve presente nas reuniões com a participação de sua equipe técnica. Essas reuniões, segundo Amorim, “foram ligadas à equipe do FOCEM dos dois países: Brasil e Uruguai” e onde ficaram definidas as “formas de medições que a CORSAN irá apresentar para o FOCEM para receber os valores do financiamento” (Adriana Neri de AMORIM em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Da mesma forma, Carla Giovana Nogueira Cardoso, membro da Direção de Expansão da CORSAN (DEXP), setor responsável em executar todas as obras novas de saneamento (água e esgoto) do estado do Rio Grande do Sul, acompanhou as discussões junto ao FOCEM e a OSE. Nas palavras de Cardoso, quando a equipe da OSE esteve em Porto Alegre “fizeram uma apresentação de todo o projeto deles e como estava o andamento da obra, enfim, estava junto o FOCEM, sendo esse o único contato que tivemos (pessoal) com a OSE” (Carla Giovana N. CARDOSO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Cardoso lembra que, quando as discussões acerca do projeto iniciaram, ela fazia parte da área financeira e que, para poder acompanhar o desenrolar das negociações, foi-lhe solicitado realizar um curso sediado em Brasília relacionado à prestação de contas dentro dos moldes solicitados pelo FOCEM. Cardoso ressalta que a prestação de contas exigida pelo FOCEM se enquadra em um sistema muito diferente da realizada, até então, pela CORSAN, a começar que a moeda estipulada para uso é o dólar (Carla Giovana N. CARDOSO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Cardoso destaca que:

Tu vais fazer uma obra até um determinado percentual, utiliza aquele primeiro desembolso deles e quando tu chegas no limite tu deves fazer toda uma prestação de contas, em que, nesse caso, ela é totalmente diferente do que nós estamos acostumados a fazer, porque estamos tratando com dólar, com outra moeda. Então, por isso, tivemos um curso e eles tem o sistema deles que através dele nós fizemos a prestação de contas (Carla Giovana N. CARDOSO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Conforme Cardoso, a participação da CORSAN se deu na elaboração do sistema de esgotamento sanitário das cidades gêmeas e se dará novamente no momento em que houver a liberação da obra por parte do executivo. Desse momento em diante caberá a CORSAN, após a licitação da empresa encarregada da execução das atividades de implementação, realizar “mais na parte da assessoria, acompanhando os desembolsos, a prestação de contas, porque é como funciona” (Carla Giovana N. CARDOSO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Ainda nesse sentido, a executiva Cardoso, na mesma entrevista, afirma que:

Isso para nós é novo, essa parte cambial, enfim, e apesar do financeiro se envolver nessa parte, a DEXP também porque envolve diretamente, porque ela tem que prestar contas, não só do recurso, mas do que foi efetuado de obra, o percentual em que está o andamento da obra e esse é o nosso envolvimento (Carla Giovana N. CARDOSO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Além do acompanhamento da execução da obra e da prestação de contas ao FOCEM, a CORSAN também reúne em seu rol de compromissos a preparação e a conscientização dos habitantes dos municípios para receber esse benefício. Nesses anos todos e, nesse caso específico, os habitantes de Aceguá conviveram com o esgoto a céu aberto, com fossas sem tratamento e a inexistência de condições mínimas ambientais e de saúde e, por essa razão, foram isentos da cobrança, que não apenas a da água encanada. O sistema de abastecimento de água do município de Aceguá é administrado pela CORSAN, sendo que a captação de água é obtida através da barragem Aceguá (superficial) e poços (subterrâneos), sendo posteriormente tratada e distribuída à população (CORSAN, 2008).

De acordo com o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), em 2013, o percentual de domicílios com rede de abastecimento em Aceguá era de 29,68%, enquanto que a média nacional era estimada em 77,60%. Os dados relativos ao percentual de domicílios com abastecimento por poço ou nascente era de 47, 61%, enquanto a média brasileira era de 18, 32%. Em relação ao número de domicílios com acesso a rede de abastecimento, no mesmo ano em questão, era de 404 famílias, enquanto que com acesso a rede de abastecimento por poço ou nascente era estimado em 648 famílias (SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ATENÇÃO BÁSICA, 2018). Esses dados revelam algumas razões para o empenho, tanto por parte do executivo e das comunidades de Aceguá, assim como da agência envolvida, a CORSAN, em lograr o projeto de saneamento básico.

Portanto, por outro lado, há uma preocupação por parte das autoridades locais de que alguns moradores resistam a fazer o ligamento do sistema e, mesmo, de realizar o pagamento da tarifa da água a qual será acrescida a taxa do tratamento de esgoto (Carla Giovana N. CARDOSO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Sabe-se que o arroio da Mina, hoje, não se encontra em condições de uso pelos habitantes das duas cidades, sendo impróprio para qualquer fim. Diante dessa realidade, a relação dos cidadãos aceguaenses com o seu arroio é constatada nas palavras de Pinheiro, que coloca:

O afluente do arroio da Mina divide mais para o sul o município (o Brasil do Uruguai) e se comunica com o rio Jaguarão, esse arroio, hoje, se encontra poluído porque as pessoas não têm onde largar os seus esgotos. O escoamento se dá, em alguns casos, direto para a rua, outros tem foça, mas não são todos, e isso traz muitas doenças para a população, alergia e os mais afetados são as crianças. O arroio hoje não serve para uso, mas que, diante do saneamento, isso será possível outra vez (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Pinheiro também vê com preocupação a fase em que o sistema for concluído e a possível resistência por parte da população carente em se adequar às novas condições, sobretudo no que se refere a taxa sobressalente. Nesse sentido, o atual vice-prefeito e secretário do Planejamento, Júlio Cesar Monteiro também expõe a sua apreensão, mas acredita que o papel da CORSAN em fiscalizar e conscientizar a população será fundamental, assim como em adequar uma tarifa diferenciada à população carente. O vice-prefeito afirma que a prefeitura de Aceguá, já durante as tratativas do projeto, foi dirigente com a população ao oferecer audiências públicas – em torno de 4 a 5 reuniões – as quais foram realizadas nos bairros “para conscientizar a população e a população aceitou bem, isso teve que passar pela Câmara dos Vereadores, só não sei como foi feito do outro lado”. Ainda, nesse seguimento, Monteiro afirma que “aqui foram feitas audiências públicas, reuniões com a população para explicar como é e como irá funcionar” (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Conforme afirma Cardoso, executiva da CORSAN, a empresa desenvolve um trabalho técnico social junto à população que irá receber o benefício, possuindo uma equipe que atua tanto em obras de recursos próprios como, também, em obras de recursos financiados. Portanto, essa equipe pode ser própria ou não, cabendo essa decisão dada a abrangência da obra e conforme o número de domicílios envolvidos. A seleção da

empresa responsável em realizar o trabalho social junto aos moradores da cidade é feita através de uma licitação, conforme esclarece a entrevistada Cardoso:

No caso de Aceguá, por se tratar de, mais ou menos, uma população de 3.500, então, não justifica contratar, nós vamos fazer com equipe própria. Então, o que acontece quando for para licitação a obra, a equipe vai lá para fazer um diagnóstico que nos embasa para ver qual o melhor trabalho a ser feito (Carla Giovana N. CARDOSO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Esse trabalho desenvolvido pela CORSAN visa o conhecimento e o esclarecimento da população sobre a importância da obra de saneamento e os benefícios que ela gerará na comunidade ao melhorar a qualidade ambiental e social das zonas públicas. A eliminação de aterros clandestinos, a redução dos custos de saúde da população, a recuperação dos corpos hídricos da região através do tratamento das águas e a eliminação de efluentes sem tratamento prévio, tal como a consequente valorização do imóvel, esclarece Carla Cardoso, serão alguns benefícios que a população das duas cidades irá desfrutar em pequeno prazo. Ainda, nesse sentido, a entrevistada esclarece:

Nós vemos que, com essa informação de posse, as pessoas entendem que isso tem um custo porque não é de graça que a CORSAN vai fazer toda essa obra e vai tratar o esgoto. Existe um custo e esse custo é agregado no custo da água e ele é proporcional ao consumo de água, só que pelas tabelas que nós temos de proporcionalidade, isso não passa de 40 a 45%. Só que quando uma pessoa recebe um custo, um valor a mais para pagar e não entende o porquê, para ela é complicado. Então, o nosso trabalho é esse: é fazer ela entender a importância daquilo, que não é um custo apenas, mas é um benefício que ela está recebendo, que é tratar o esgoto (Carla Giovana N. CARDOSO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Por outro lado, Monteiro destaca que, mesmo com o tratamento do esgoto, os problemas do arroio da Mina não estarão todos sanados. Essa observação se deve ao fato de que a implementação do saneamento nas duas cidades apenas está contemplando o esgotamento de esgoto, enquanto que as “águas pluviais vão continuar sendo lançadas, por isso que deveria se ter o outro projeto: o de drenagem urbana” (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Nessa perspectiva, Monteiro enfatiza a importância da fiscalização e do controle dos acessos domiciliares à rede pela CORSAN e pelo próprio município, pois os domicílios que não o fizerem continuarão a alimentar os sumidouros e poços negros e, estes, consequentemente, a degradação das águas subterrâneas e superficiais. Quanto a esse aspecto toma-se, também

em consideração, a topografia acidentada de Aceguá e por esta possuir a sua maior aglomeração urbana na área mais elevada, enquanto que o arroio da Mina se localiza em área de menor altitude” (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Assim, percebe-se que o processo de construção do PSUIAA enfrentou algumas dificuldades. Todavia, o projeto não contou apenas com dificuldades ao longo do seu processo de construção, mas também contou com aspectos congregadores. Ao conhecer as cidades homônimas podemos perceber que a avenida Internacional²¹, referência para a linha demarcatória para a população local, é um elemento meramente simbólico. O mesmo pode ser verificado nas sessões de entrevistas realizadas junto aos funcionários públicos de ambos os municípios e de estar em contato com a população local. Nessa vivência facilmente se identifica um ponto indiscutível como agregador, o qual esteve presente durante toda a empreitada do PSUIAA: a simbiose e o sentimento de pertencimento a uma mesma cidadania existente entre os moradores das duas cidades. Isso pode ser resumido ao jargão muito empregado pelos habitantes das duas cidades homônimas: uma cidade, dois países.

O fato de serem cidades conurbadas e trazerem muitos aspectos em comum que se fazem presente no dia a dia de seus habitantes, perceptíveis nas primeiras impressões que se tem ao visitar as duas cidades, mostram uma realidade muito específica do viver em fronteira. Os fluxos de pessoas, de comércio e de produtos se fazem sem sentir barreiras.

Ressalta-se que, nesse sentido, o planejamento de um espaço urbano que se encontra conurbado com outro, dificilmente deverá ser planejado a partir de uma única lente, pois, para se fazer uma avaliação correta e estabelecer metas e expectativas adequadas, necessariamente, deverá se considerar as manchas urbanas envolvidas. No caso de Aceguá, mesmo sabendo que a mancha urbana conurbada se encontra em outro país, os fluxos e redes que interagem nos dois municípios as mantém em constante conexão. Isso fica evidente nas palavras do primeiro chefe do executivo de Aceguá, prefeito Julio Cezar Pintos, que afirma que “desde que se começou esse município, sempre tivemos presente em todas as nossas ações, em nossos planejamentos, enfim, a

²¹ Conforme Imagem IX, em anexos.

questão binacional” (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M.I.MALLMANN, 2016).

Da mesma forma esse envolvimento é percebido no depoimento do alcalde de Acegua, Sr. Milton Ruben Almeida, que há dois anos vem desempenhando no município as funções do poder Executivo “es una comunidad, aquí tiene un ayuntamiento y allí tiene otra. Me gustaría poner una sola en la divisa” porque “el Acegua es Aceguá, es todo lo mismo” e, ainda, “porque somos todos hermanos” (Milton Ruben ALMEIDA em entrevista concedida à D.S.TONEL, 2017).

Para o secretário de Gestão Integrada e Segurança Pública, Sr. Marcelo Pinheiro, essa parceria é antiga e esteve muito presente durante a emancipação da homônima brasileira. Nesse sentido, o secretário Pinheiro afirma:

A evolução que se percebe no lado uruguaio se deve muito a própria emancipação de Aceguá/ RS, são os reflexos que se sentem, inclusive, no processo de emancipação da cidade uruguaia muito influenciada pela emancipação da cidade brasileira (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Percebe-se que, mais uma vez, a forte interação existente entre cidades lindeiras gera a necessidade de convergência política em seus objetivos e estes acabam promovendo mudanças, inclusive de padrões, para melhor promover a integração e a cooperação entre elas. Nesse ponto, destaca-se o papel protagonista do Brasil para o desenvolvimento e da integração de ambas as comunidades lindeiras.

Ainda, para o secretário, a emancipação da cidade trouxe desenvolvimento não só para esse lado, mas para Acegua também onde “as coisas começaram a acontecer aqui, e lá ainda era tudo muito precário, mas as mudanças processadas no lado brasileiro se fizeram sentir no lado uruguaio também” (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Para o secretário “sempre houve uma sintonia entre as duas cidades” e esse fator, segundo Pinheiro, foi indispensável para o desenvolvimento do PSUIAA (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Quanto ao envolvimento existente entre as duas cidades, Pinheiro afirma que:

Não há preocupação em definir entre os moradores de que lado são, eles são de Aceguá. Isso não é importante para eles, mas o que é definido é de quem é gaúcho e de quem é de Cerro Largo, é o bairrismo da região e não da cidade. Nas festas nacionais, como 7 de Setembro, os uruguaio participam, na Semana Farroupilha, todos acampam juntos nos piquetes. Eles são apaixonados pela cultura brasileira. A ideia que

se tem na fronteira, para quem vive na fronteira, é diferente dos que não o são (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Para o atual prefeito de Aceguá, sr. Gerhard Martens, a fronteira seca representada pela avenida Internacional que separa os dois países também não representa um limite ou uma divisão, pois, segundo Martens, ela “no nosso dia a dia nem existe, a gente passa de um lado para o outro, a gente se dá muito bem. Há uma integração muito boa dos dois países a nível de Aceguá” (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Outro ponto comum destacado entre os entrevistados foi a percepção do entendimento existente entre os partidos políticos que se revezaram na chefia do Executivo e entre a maioria da bancada da Câmara dos Vereadores. Tem-se no campo político, independente da ideologia dos partidos, acima de tudo a luta por um bem comum para os cidadãos aceguaenses e, sem dúvida, essa convergência de forças serviu para que os obstáculos legais e circunstanciais fossem vencidos. Essa superação ocorreu, também, ao extrapolar os limites da fronteira, onde o objetivo maior superou as divergências do campo geopolítico, e isso pode ser conferido nas palavras de Pintos:

mas essa boa vontade que se conseguiu com as autoridades do outro país e aqui se extrapola as questões partidárias, eu sou do antigo MDB, mas nunca deixei de ter uma relação muito estreita com os dirigentes da Frente Ampla do Uruguai, nos diferentes níveis de governo. Isso porque são pessoas que tem grandeza naquilo que fazem, da mesma forma aqui, quando chegamos nessas questões de fronteira, estamos todo mundo juntos. É uma caminhada, é um desafio (Julio Cesar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M. I. MALMANN, 2016).

Esse entrosamento visto entre partidos de ideologia diferentes, tanto em solo brasileiro como entre o Brasil e o Uruguai, também são conferidas nas palavras do alcalde Almeida:

La verdad tiene que ser dicha, que decir, es que se preocuparon mucho. Hoy tenemos un jefe departamental que es amigo de los dos alcaldes, de lo que estaba y de lo que está, pero lo que pasa es que con lo que estaba antes, que era Julio Cesar Pintos, trabajaron muy bien juntos e hicieron muchos viajes a Porto Alegre y Brasilia, incluso yo hice unos viajes a Porto Alegre con el vicegobernador de allá por el asunto del saneamiento (Milton Ruben ALMEIDA em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Dessa forma, percebe-se, com os depoimentos supracitados, a grande interação entre os governos subnacionais e a sua afluência em outros níveis de poder. Do mesmo modo, se verifica que a luta pela implementação do PSUIAA muito se deve às práticas da paradiplomacia, as quais buscaram caminhos alternativos para os limites impostos pelas assimetrias existentes entre os dois países e, também, para as possíveis divergências contidas nas ideologias dos partidos políticos em questão.

Constata-se nesses desdobramentos, como ponto decisivo e proativo, a criação da Nova Agenda, a qual serviu para demonstrar uma mudança de olhar pela União em relação às regiões de fronteiras. A Nova Agenda não apenas favoreceu as interações da fronteira com os altos escalões de governança, mas também possibilitou a emergência dos atores locais. Como já discutido anteriormente, o viver na fronteira representa um modo de vida singular que só é abstraído de forma plena por quem conhece os ritmos e as articulações diferenciadas que ali ocorrem. Sabe-se que, a ação desenvolvida pelos governos subnacionais e pelos demais agentes envolvidos nas duas cidades-gêmeas foram fundamentais ao compreender e expressar as necessidades prementes nos dois municípios. A conjunção de forças coordenadas e persistentes entre os governos subnacionais do Brasil e do Uruguai resultaram em uma maior articulação frente aos demais poderes de ambos os países.

Ressalta-se que, isso também foi possível pela política de descentralização já há muito empregada no Brasil e que, apesar de ser recente no Uruguai, permitiu uma nova agilidade para os alcaides em questões pontuais como, nesse caso, o problema gerado pela inexistência do saneamento básico no município de Acegua.

O quadro dramático das finanças públicas brasileiras, nos últimos anos, vem sendo responsável pelo adiamento e cancelamento de diversos projetos e investimentos a cargo do governo federal. Conforme destaca Pintos, a União, uma das responsáveis em promover a questão do saneamento básico não teria, nem a curto e médio prazo, expectativas para sanar esse problema (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M.I.MALMANN, 2016). Foi a partir da Nova Agenda e das RAN que os governos locais tiveram a oportunidade de buscar um caminho alternativo e eficiente para o seu problema: o FOCEM. Foi pelos aportes concedidos pelo órgão do Mercosul que ocorreu a viabilização financeira para implementação do PSUIAA.

4.3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PSUIAA: ENTRAVES PARA UMA PLENA REGIONALIZAÇÃO

É notório que, em algumas vezes, a implementação de obras estatais em nosso país sofra com a morosidade e as dificuldades inerentes da burocracia e, particularmente, com as trocas de governo e de partidos políticos que compelem a uma constante readequação dos empreendimentos. Quando se trata de uma obra binacional, além das questões já existentes, soma-se outras que repercutem no andamento da aprovação e da execução das mesmas.

Isso pode ser comprovado no andamento do planejamento do PSUIAA e, nesse sentido, Martens afirma que a montagem do projeto levou em torno de três anos, tendo o seu início entre o final dos anos de 2008 e início de 2009, sendo concluído somente no final de 2012 (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Grande parte da dificuldade em planificar o projeto foi proveniente das diferenças existentes na legislação dos dois países que obrigaram que o mesmo se adequasse aos princípios presentes nas duas cartas Magnas.

Conforme já descrito anteriormente, nos três anos de elaboração do projeto tentou-se agregar os quatro componentes pertinentes ao saneamento, que são: o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais. Elaborar e adequar todos eles às exigências e atendendo às leis brasileiras e uruguaias tornou-se uma missão de difícil resolução, o que levou a elencar o mais pertinente à situação da época: o esgotamento sanitário.

Outra questão apontada por Martens, o qual recorda que o projeto inicial do esgotamento sanitário se apresentava com uma planta de tratamento integrada, elaborada exaustivamente pela CORSAN e a OSE para atender as duas cidades. Novamente, diante das dificuldades de adequação das leis e das exigências técnicas existentes nos dois países, foram necessárias novas reformulações. Martens, afirma que, se “chegou a um denominador comum: o Uruguai iria apresentar a parte dele e nós a nossa” fazendo com que, dessa forma, o projeto se desmembrasse em dois²² (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

²² Conforme Mapa XI, em anexos.

Nessa perspectiva, Monteiro reforça que, após essas alterações, a empresa contratada pela OSE determinou a mudança da forma do tratamento do esgoto “sendo um mais convencional, com lagoa de decantação” e acabaram “não seguindo o que estava predeterminado, eles modificaram a forma de tratamento que será diferente do lado brasileiro” (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Consta-se, portanto, a inexistência de um desenvolvimento linear para as decisões relativas ao PSUIAA, ao contrário, muitas foram as revisões, os recuos e as modificações em relação às determinações originais.

O fato de não existir uma legislação apropriada para as faixas de fronteira já se apresentou como forma de empecilhos em outros projetos, como relembra Monteiro, quando se buscou solucionar o problema da coleta do lixo nas duas cidades-gêmeas (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Esse projeto foi elaborado em conjunto com a intendência de Cerro Largo e, segundo Monteiro, “entre nós a integração era total, os técnicos vinham até aqui e nós íamos a Melo” a fim de se fazer os acertos técnicos, burocráticos e legais (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Nessa época, para Monteiro, ficou decidido que, pelo fato do Uruguai possuir menos exigências ambientais, o aterro sanitário ficaria em Acegua, por outro lado, a parte operacional seria de responsabilidade brasileira. Caberia ao Brasil realizar a coleta dos resíduos sólidos nas duas cidades e estes seriam armazenados em contêineres e após recolhidos por caminhões brasileiros. Contudo, como afirma Monteiro, o projeto não saiu do papel pelo fato do Brasil não ter uma jurisprudência que abarcasse a questão relacionada à exportação do lixo. Monteiro complementa:

O que eu sempre vi e quem mora aqui sabe, que a política toda, legislação, enfim, é feita em Montevideu e Brasília, passa por cima de nós, não é levado em conta o que se passa aqui na prática. Esse é o problema maior nosso. Dos 5 600 municípios, mais ou menos isso, 32 municípios são de cidades-gêmeas, dentro do contexto nacional somos praticamente nada, não somos vistos. Vem uma política nacional para cá e não tem como ser aplicada, deveria ser aplicado outro tipo de coisa. Essa é uma dificuldade que nós temos por ser fronteira, claro que há inúmeras discussões sobre isso, mas ficam muito no plano teórico (Júlio Cesar MONTEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Pintos, ex-prefeito de Aceguá, também discute essa questão ao afirmar que “desde o início, temos procurado fazer uma leitura das questões macro das relações binacionais e ter muito presente as questões locais”. Segundo Pintos, as questões locais

só ganham visibilidade com o esforço conjunto dos dois lados da fronteira. Contudo, conforme destaca o ex-prefeito, essa sinergia acaba quando se ultrapassa os níveis do poder local ao se referir que “as pessoas em Brasília não têm a mínima ideia de como isso funciona” (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M.I.MALLMANN, 2016).

Esse problema também é percebido do lado uruguaio e pode ser facilmente percebido nas palavras do alcalde sr. Almeida, que coloca:

El saneamiento dio mucho trabajo, mucho ir y venir a Brasília, hasta Montevideo, porque está todo concentrado en Brasilia y en Montevideo. Aquí en Aceguá, si tenemos que ir a buscar una hoja para escribir tenemos que ir a Montevideo. Supuestamente allí en Brasil también tiene que ir hasta Brasília. Entonces todo fue muchas veces y venidas, esto fue hecho en un grupo de concejales, de alcaldes, de jefes departamentales, de concejales (de ediles), de... bueno, lo que puedo decir, y de la población de modo general. Esto fue, todos colocaron un grano de arena para que esto pudiera salir (Milton Ruben ALMEIDA em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Outra questão levantada por Pintos diz respeito a inexistência de uma legislação capaz de abarcar uma realidade própria existente em faixas de fronteira e, mesmo, de diferenciá-las entre si. Segundo Pintos, quando a fronteira é seca ela possibilita arranjos diferenciados das demais e isso requer a compreensão de que “somos diferentes, então, por nós sermos diferentes e haver esse entendimento, nós podemos ser mais rápidos” (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M.I.MALLMANN, 2016). Essa rapidez pode ser explicada na agilidade de como se processam as relações binacionais em fronteiras secas como, também, na conjunção de forças para resolver questões comuns.

Em relação a esse ponto, Machado (2010) destaca a importância de existir uma sintonia por parte dos governos centrais em compreender a fluidez e as facilidades que os governos das faixas de fronteira possuem em equacionar ou, mesmo, elaborar políticas que resultem em benefícios para os espaços urbanos fronteiriços. Machado também percebe a importância das redes políticas, identitárias e sociais transnacionais formadas em faixas de fronteira extrapolarem os limites impostos pelo ambiente nacional transcendendo para o espaço global onde operam com mais fluidez. Nessa mesma perspectiva, Julio Pintos destaca:

E aqui me parece que é a chave da questão, que quando nós vamos tratar essas questões nós precisamos primeiro ter uma posição muito firme com quem nos comanda em Brasília e nos ministérios. Essas dificuldades se dão mais no segundo e terceiro escalão, porque no primeiro escalão quando a gente fala com os ministros, os embaixadores, enfim, eles têm uma visão, mas quando chegamos no segundo e terceiro escalão [...], mas aí vem a pergunta que me fizeram: mas prefeito como o senhor vai fazer isso, como o senhor garante a sua fronteira, e aí expliquei como era a nossa vida na fronteira, pois ela parecia não ter nenhuma noção de como ela era (Julio Cezar Vinholes PINTOS em entrevista concedida à M. I. MALLMANN, 2016).

Todavia, percebe-se a existência de uma congruência do depoimento de Pintos em relação às palavras de Pinheiro, o qual afirma que “todas as questões de fronteira deveriam ser tratadas ali, pois quem mora na fronteira conhece os problemas da fronteira” e que se “deve ter uma legislação geral, mas também deve se ter uma legislação adaptada às especificidades das regiões, a realidade da fronteira é única” (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). E, ainda, como descreve Pinheiro, ou seja:

Há ainda a concentração das decisões nos grandes centros e, assim, os problemas se repetem e a política dos grandes centros não deve ser a mesma dos pequenos centros e nem para a política de fronteiras. Enquanto forem as mesmas políticas para as mesmas áreas não vai funcionar, porque não tem como entrar a questão da miscigenação, da cultura em si, com realidades completamente diferentes, principalmente, aqui que a fronteira é seca com o Uruguai. A vida inteira foi o comércio, compra de mercadorias e a sociedade não se envolve, ela está preocupada com os seus negócios, quem deve fazer é o Estado (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Outra justificativa para o atraso das obras no Brasil foi o fato do nosso país estar inadimplente com o FOCEM. Isso é conferido nas palavras de Martens ao afirmar que o Brasil, diante da crise econômica por qual atravessa, “não conseguiu honrar com os seus compromissos junto ao Focem [...] ficando impossibilitado de receber os seus recursos” (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Segundo o prefeito, o montante da dívida era de mais de 100 milhões de dólares e, isso, sem dúvida, atrapalhou o andamento da execução do PSUIAA. Conforme periódico brasileiro, essa dívida com o organismo internacional chegou a atingir, em 2015, o montante de US\$ 120 milhões e que, pela importância do fundo para a estabilidade do Mercosul, a intenção do governo brasileiro era, o mais breve possível, de cumprir com o pagamento dessa dívida

a fim de atingir as suas prerrogativas junto ao bloco (BRASIL Dá calote em fundo do Mercosul, 2015).

Porém, todos os impasses até aqui foram vencidos, mesmo que, para isso, em muitas ocasiões o PSUIAA tivesse que ser reelaborado e reeditado. A realidade que se expõe é de ver já nas ruas do lado uruguaio as obras sendo executadas por um significativo número de operários e os canteiros recobertos por materiais a serem empregados na construção dos dutos e das redes de esgoto²³. A disparidade do andamento do projeto existente entre os dois lados é destacada nas palavras de Pinheiro que “não houve evolução do projeto da mesma forma nos dois lados da fronteira, o Uruguai deve estar com 30% das obras em andamento, lá são 55 ruas e aqui são em torno de 40” (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Pinheiro, confirma que:

No Uruguai a obra já está acontecendo desde outubro de 2015, a empresa foi contratada, tiveram o ano passado para resolver os problemas e contratos e esse ano estão trabalhando a pleno vapor. Enquanto isso, no lado de cá, não sabemos nem quando vai ser a licitação, foi lançada a licitação pela CORSAN em junho do ano passado para a compra de material e o FOCEM solicitou a suspensão porque ainda não tínhamos a licença ambiental. A suspensão foi dada para se evitar que o material se deteriorasse, já que não se poderia dar andamento ao projeto de execução (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

O alcalde de Acegua, Milton Ruben Almeida, também lamenta a disparidade da evolução das obras nos dois países, pois, segundo ele, “lamentamos mucho que, en Brasil, los vecinos, los amigos, nuestros colegas, tampoco, no es que en este momento no estén trabajando como estamos nosotros. Estamos, tal vez, con un avance de obras de un 30% - 40%” e, ainda, “estamos haciendo todo lo que sea posible para que la empresa pueda moverse y es así que queremos que nuestros vecinos del otro lado puedan hacerlo como estamos haciendo aqui” (Milton Ruben ALMEIDA em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Para os habitantes do lado brasileiro ver as obras do lado uruguaio em andamento pode servir como um alento de que é uma questão de tempo, porém, por outro lado, “a demora já está deixando as pessoas desiludidas” e, ainda, como afirma Pinheiro “fica

²³ Conforme imagens X, XI, XII, XIII e XIV da construção do PSUIAA do lado uruguaio, em anexos.

muito ruim para o Estado e não para o município, o município, nesse caso, é mero agente parceiro” (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D.S.TONEL, 2017).

Entre os fatores para o atraso da obra encontra-se os valores calculados pela CORSAN referentes aos lançamentos de efluentes líquidos diários por habitante em Aceguá. Esses valores projetados têm 2008 como ano base e um horizonte de trinta anos, com mais dez anos de verificação, os quais apontavam o valor de 150L/hab. Para se chegar a esses valores, foi empregado o método das taxas de crescimento geométrico por obter resultados intermediários aos demais métodos. O método utilizado é justificado pelo fato do projeto referir-se a uma cidade localizada no interior, onde ainda ocorre êxodo rural e, por essa razão, com taxas de crescimentos médias, uma vez que, a cidade não apresenta grande crescimento populacional (CORSAN, 2008). Segundo Pinheiro, esses valores iniciais calculados pela CORSAN não correspondiam a realidade urbana de Aceguá e essa questão foi resolvida, conforme o secretário pontua:

Aceguá tem um pouco mais de 1 litro/segundo de lançamento, daqui a 20 anos ou mais a cidade vai ter esse volume de lançamento. Eles não entendiam, até que veio uma equipe da CORSAN e mostramos o que era a cidade e viram o que é de fato Aceguá. Parece que aí a coisa mudou, porque não conheciam a não ser a malha urbana (Marcelo PINHEIRO em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Por fim, outra questão que contribuiu para a disparidade e o atraso, nesses últimos anos, do lado brasileiro em relação ao uruguaio foi relativa a adequação do projeto às exigências relacionadas à preservação e à conservação do meio ambiente, em que a Fundação Estadual de Proteção Ambiental- RS (FEPAM) é responsável. Tais exigências são específicas para o lado brasileiro em virtude da legislação que condiciona obras dessa natureza no território nacional à liberação da FEPAM. Adriana Amorim, engenheira da CORSAN, destaca:

Em relação as assimetrias entre as obras -Uruguai em andamento/ Brasil não-, só a questão da legislação ambiental foi o que nos dificultou estar com a obra na mesma situação do Uruguai. A nossa legislação diverge da deles e tivemos dificuldade com a documentação para agilizar a obra (a liberação da FEPAM). A demora maior foi essa porque o recurso está disponível, no projeto está faltando só a finalização do ponto de lançamento que seria definido pela licença, com a licença na mão, o projeto se conclui com o emissário final (Adriana Neri de AMORIM em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

No que se refere à questão ambiental no Brasil, sabe-se que as leis são rigorosas e bastante criteriosas e foi, dessa forma, que a FEPAM, a partir de suas diretrizes técnicas, analisou e definiu as suas determinações para que o PSUIAA se adequasse a elas dentro de critérios legais. Entre os aspectos que tiveram que ser revistos encontram-se as áreas onde seriam as estações de bombeamento e a estação de tratamento do esgoto. Essas foram consideradas áreas inadequadas por serem de preservação e por algumas não terem escritura. Segundo Gerhard Martens, hoje, as “quatro áreas já se encontram legalizadas, a CORSAN já aceitou as áreas e já estamos na fase da licitação” e, ainda:

Então, o que está acontecendo hoje: a CORSAN está em fase de licitação, estão montando o projeto, há duas semanas atrás liguei para lá e eles disseram que estava tudo bem e a previsão para o início da obra é para março/abril do ano que vem. Já estamos cheios de esperança que a partir do início do ano que vem nós vamos dar início as nossas obras do nosso saneamento básico integrado das duas cidades-gêmeas (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Conforme Martens destaca “aqui do lado brasileiro temos muita burocracia e muita morosidade, em especial, em questões ambientais” o que, segundo o prefeito, essa situação difere do lado uruguaio, pois:

A FEPAM tinha que liberar a licença ambiental do projeto e demorou um monte de tempo. Nesse meio tempo, os uruguaiois, acho que a OSE contratou uma empresa, acho que também a liberação do meio ambiente é menos complicada que a daqui. Com isso a OSE conseguiu começar a fazer o processo todo e já estão fazendo as obras e nós ainda não, principalmente, pela questão do meio ambiente (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Amorim também destaca a necessidade de se fazer adequações ao projeto quanto ao ponto de lançamento do efluente tratado e, nesse sentido, a engenheira Adriana Amorim, afirma que:

As adequações foram em relação ao ponto de lançamento do efluente tratado que, até então, não tinha sido aprovado pela FEPAM e, aí, estávamos aguardando se seria no ponto proposto pelo projeto ou em algum outro ponto que eles poderiam indicar na liberação da licença. Até então, a CORSAN não poderia concluir o projeto pelo ponto de lançamento. Ficamos aguardando essa documentação de licença e com o passar do tempo, hoje, o processo foi finalizado. A atualização do orçamento está em processo de montagem de licitatório e publicação de edital para a contratação posterior da empresa para execução da obra (Adriana Neri de AMORIM em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Outro ponto divergente foi em relação ao modo que o esgoto deveria ser tratado. O gerenciamento de todos efluentes líquidos de Aceguá, segundo os princípios básicos da legislação ambiental vigente, se dariam pela ligação da rede de esgotos individuais a uma rede pública de coleta, seguindo para Estação de Tratamento de Efluentes (ETE) pública. Na ETE o esgoto seria tratado de duas formas: a convencional e pelo uso da desinfecção por radiação ultravioleta. Nesse último método, os microrganismos são destruídos através da ação germicida da radiação e da luz ultravioleta e a sua eficiência está no uso reduzido de produtos químicos e no baixo impacto ambiental. Porém, conforme ressalta Martens, esse método seria mais oneroso e, além disso, exigiria uma nova readequação do projeto de saneamento, o que levaria a mais um novo atraso. Para se alcançar a efetivação foram alteradas algumas diretrizes técnicas para o licenciamento ambiental, o que veio a favorecer o PSUIAA (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). O entrevistado complementa:

Então, se resolveu pelo mais simplificado, essa desinfecção não precisa ser feita mais, porque eles achavam que poderia poluir a nossa sanga do Peixe e o arroio da Mina, mas com o tratamento de 95% do esgoto, não seriam os 5% que seriam responsáveis em poluir mais do que está sendo hoje. Graças ao governador, foi alterada a lei da FEPAM e, hoje, estamos com o projeto pronto esperando a licitação e o início das obras (Gerhard MARTENS em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

Em função do atraso da licença ambiental, Amorim reconhece que, inicialmente, a CORSAN “não pode licitar por falta de documentação de licenciamento, o projeto já estava pronto e o orçamento também, mas havia ainda a questão do licenciamento que não tinha sido liberado” (Adriana Neri de AMORIM em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). As mudanças realizadas no ano de 2017, referentes à legislação ambiental, obrigaram a CORSAN “a fazer algumas adequações ao projeto e só recentemente obtivemos o licenciamento” (Adriana Neri de AMORIM em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017).

As mudanças que Amorim aponta dizem respeito as alterações na legislação ambiental do estado do Rio Grande do Sul referentes a Lei nº 128/2006, elaborada segundo resoluções do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). As devidas alterações foram realizadas com o intuito de flexibilizar a lei ambiental estadual por ela apresentar um perfil mais restritivo que a Lei nº 430/2011, elaborada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Sistema

Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA. Essa revisão deu origem a Lei nº 355/2017, de âmbito estadual e que possibilitou a aproximação das resoluções estaduais às nacionais. (MMA, 2015)

De acordo com o Parecer Técnico da FEPAM nº 195/2017, referente à avaliação de monitoramento e lançamento de efluentes no município de Aceguá, com data de 16 de junho de 2017, constata-se duas considerações que nortearam a Licença de Instalação (FEPAM, 2017). A primeira delas é relacionada ao atendimento de padrão de fósforo e coliformes termotolerantes de acordo com as diretrizes especificadas na Diretriz Técnica FEPAM/DIRTEC nº 06/2017 (Apud FEPAM, 2017); a segunda é relativa a capacidade de suporte do corpo hídrico receptor em relação à população urbana de Aceguá.

A conclusão da FEPAM, em relação a essas duas considerações,

] é de que houve na elaboração do projeto do empreendimento a adoção de parâmetros que tendem a superestimar o crescimento populacional. Conforme a licença ambiental emitida pela FEPAM, a população de início do projeto (2008) seria de 1.041 habitantes e de final de projeto de 1.919 habitantes. Dessa forma era previsto pelo projeto o tratamento para uma vazão média de 5L/s, sendo que o esperado no início do plano era um aporte de aproximadamente 1,5L/s (879 hab. X 150L/hab./dia).

Ainda, de acordo com a licença ambiental deliberada pela FEPAM, concluiu-se que não é possível desconsiderar que o PSUIAA se trata de um sistema de tratamento de esgotos sanitários de pequeníssimo porte e relativo a uma população urbana consolidada. Além disso, consta no registro da licença ambiental a falta de evidência de comprometimento dos usos dos recursos hídricos devido à presença de fósforo, e, que tampouco, há comprometimento da qualidade ambiental devido a este parâmetro. E por fim, o relatório concluiu que a implementação da ETE possui potencial de abatimento da carga poluente que, atualmente, aporta ao corpo hídrico (FEPAM, 2017).

Em suma, a formalização de novos padrões normativos relacionados à Diretriz Técnica FEPAM/ DIRTEC nº6/2017, afirma que não há prejuízo ambiental em autorizar a implantação do projeto submetido para obter Licença de Instalação (LI), ficando assim deliberada a licença ambiental para o esgotamento sanitário em Aceguá.

As executivas da CORSAN, Amorim e Cardoso, preveem que o tempo necessário do processo licitatório, do início até o final da publicação do edital até a contratação da empresa, leve em torno de três a quatro meses. Segundo Amorim, até o

mês de janeiro o que estava pendente era a “aprovação do processo licitatório pela Unidade Técnica do FOCEM, mas isso também já foi verificado e o processo licitatório está sendo montado e, em breve, ocorrerá a publicação do edital”. E, ainda, “devido aos processos serem burocráticos e demorados, está previsto que a obra tenha seu início em julho” (Adriana Neri de AMORIM em entrevista concedida à D. S. TONEL, 2017). Nessa perspectiva e, também, de acordo com o periódico local, a previsão é de que até julho seja realizado as últimas prerrogativas para o início da obra, sabendo-se que do lado uruguaio as obras foram iniciadas em agosto de 2017 e a sua previsão de término é para, em torno, de dois anos (PROJETO DE saneamento de Aceguá, 2018).

Em síntese, percebe-se que nos anos relativos às tratativas do PSUIAA muitas foram as idas e vindas, diversas foram as discussões envolvendo diferentes segmentos de poder, várias foram as revisões relativas ao projeto que tiveram que ser feitas até que, finalmente, após o emprego de múltiplas estratégias se confirmasse o benefício às comunidades das cidades lindeiras. Nesse empenho merece destaque a ação dos membros do executivo das duas localidades que, em virtude do interesse político comum, fizeram possível o êxito do PSUIAA.

A contribuição desse trabalho, que buscou analisar o processo de implementação do esgotamento sanitário nas homônimas cidades de Aceguá, tem como intuito averiguar se com ele ocorreu o aprofundamento da integração Brasil-Uruguai. Além disso, esse estudo de caso se propôs, a partir da exposição dos elementos congruentes e os ainda desafiadores envolvidos nos desdobramentos do mesmo, uma referência de análise para os novos investimentos infraestruturais em faixas de fronteira. Os elementos aqui apresentados podem embasar novos estudos para que os processos de integração e cooperação sejam mais eficientes e, quem sabe, possibilitar caminhos menos árduos nos processos de desenvolvimento em faixas de fronteira.

Apesar do atraso da execução da obra em Aceguá/ RS, os brasileiros já podem vislumbrar, por trás da linha demarcatória, o que ocorre do outro lado - as obras do esgotamento sanitário a todo vapor - e terem a expectativa de que, em breve, essa realidade também se confirmará em solo brasileiro. Afinal, o grande valor dessa luta está justamente na benesse que se traduzirá em qualidade de vida, melhorias econômicas e ambientais para os habitantes das duas cidades-gêmeas que se intitulam uma mesma cidade, mesmo que pertencentes a dois países.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo de caso teve como objetivo a análise da implementação do Projeto de Saneamento Urbano Integrado nas cidades homônimas Aceguá-Acegua (PSUIAA), localizadas na fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Essa análise buscou compreender os processos presentes nos desdobramentos, desde o início das tratativas até a fase presente, para que fosse possível identificar os elementos facilitadores e aqueles que tornaram obstáculos para uma plena efetivação. Sobretudo, buscou-se compreender se o PSUIAA evidenciou o aprofundamento do processo de integração e cooperação regional entre os dois países.

Sendo o PSUIAA uma obra resultante dos esforços convergentes - principalmente, das duas cidades de faixa de fronteira -, em superar uma deficiência comum - a ausência do esgotamento sanitário -, coube, portanto, também identificar os atores envolvidos no processo em estudo e compreender a sua forma de atuar no cenário local, nacional e internacional. A saber que, nesse empreendimento de cunho binacional, tiveram relevância entidades subnacionais que se destacaram por suas ações em fomentar a cooperação entre o Brasil e o Uruguai. Dessa maneira, se buscou compreender a relação entre os diferentes níveis envolvidos em um processo integracionista.

A obra infraestrutural se baseia na instalação hídrica para a contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem nas duas cidades fronteiriças. O projeto abrange aproximadamente 21 Km de rede de coleta, distribuição e tratamento dos efluentes líquidos e irá englobar 100% das residências, em ambos os lados da fronteira. Embora seja um projeto de saneamento “simples”, para um olhar que esqueça o singular fato de se localizar em uma fronteira internacional, ao longo desse estudo, procurou-se demonstrar que PSUIAA pode ser considerado um evento significativo na história das relações internacionais do Brasil e do Uruguai e para a compreensão do processo de integração na América do Sul. Para tanto, serviram como suporte desse estudo de caso fontes de índole diversas: documentos estatais diversos, matérias produzidas por periódicos, fotografias e entrevistas orais.

A partir de uma perspectiva macro, buscou-se compreender as motivações e objetivos contidos no novo ordenamento dos países em blocos econômicos influenciado, fundamentalmente, pelo fim da Guerra Fria e pela emergência do processo de

globalização. Pelo seu alto grau de complexidade e pelo seu perfil supranacional, o processo de institucionalização da União Europeia foi discutido por servir de referência para todos os demais processos integracionistas, tornando a integração regional pauta das agendas internacionais. É, nesse contexto, que ocorrem os processos integracionistas dos países latino-americanos e que exigem a reorganização do papel dos Estados, tal como a readequação das políticas externas para esse fim.

Contudo, fez-se necessário compreender as teorias integracionistas para fundamentar os processos de integração ocorridos na América Latina e, em especial, o bloco mercosulino. Das abordagens teóricas apresentadas - funcionalismo, neorealismo e o neofuncionalismo - deu-se maior ênfase ao neofuncionalismo de Ernst Haas, por essa, de certa maneira, representar melhor os processos ocorridos em nosso continente, apesar dela ser uma teoria que se adapta de forma mais pertinente ao processo integracionista ocorrido na UE.

Para a concepção neofuncionalista o processo de integração, em sua fase inicial, ocorre com a transferência de poder, até então compartilhado entre diversos atores, para uma entidade com maior grau de expressão e de influência. Em uma segunda fase, já com o objetivo inicial concretizado, abrem-se possibilidades para interações em esferas inovadoras, até então, não previstas na origem da formação da integração. Dessa forma, a integração ocorre em seu aspecto mais amplo e pleno ao permitir a participação e a satisfação de interesses de novas áreas e setores da sociedade. É o que se denomina por “*spill over*”, ou seja, o ato de “respingar” e que, por essa razão, segundo Griffiths (2004), a integração deve ser administrada em seus pormenores para que a sua eficiência não seja comprometida, o que afetaria atingir uma integração em diferentes níveis.

Hoffmann et. al. (2008), nessa perspectiva, colocam que a integração regional, por ser um processo dinâmico e abrangente, possibilita o aprofundamento das relações entre diversos atores de cunho governamental ou não-governamental expandindo possibilidades para outras esferas de poder. Nesse processo, inclusive, abre-se possibilidades à formação, a nível regional, de novos setores político-institucionais de poder, seja de competência nacional, subnacional ou transnacional, permitindo a criação de instituições informais com práticas e normas próprias.

Coutinho e Mallmann (2015), também nessa perspectiva, colocam que a integração é capaz de proporcionar a gradual e voluntária fusão das mais variadas

realidades nacionais, mas que, segundo Griffiths (2004), conforme anteriormente referido, as distintas realidades abarcadas pelo processo de integração devem sofrer um olhar apurado e especial por parte dos órgãos institucionais do bloco para que as iniciativas não percam a sua eficiência e validade. Isso pôde ser constatado nos desdobramentos da implementação do PSUIAA em que, em alguns momentos, as iniciativas sofreram revezes pela falta de sustentação institucional, seja a nível das relações multilaterais ou bilaterais proporcionadas pelo Mercosul. As fragilidades ainda presentes no bloco mercosulino, portanto, em muitas vezes, atrapalharam as negociações multilaterais dos Estados Partes, ocasião em que se levou às aproximações intrabloco, atualmente, a estratégia mais viável diante da situação de crise e de estagnação econômica do mesmo.

O papel da fronteira nos processos integracionistas mereceu destaque especial nesse trabalho que procurou fazer uma análise mais apurada dela a partir de dois enfoques: um macro e outro micro. A partir de uma lente macro, foram realizadas leituras dos processos de integração regional da UE e dos países latino-americanos e, a partir de uma perspectiva micro, buscou-se a compreensão para as aproximações e parcerias entre as relações internacionais entre o Brasil e o Uruguai, enfocando também o papel dos atores subnacionais. Da mesma forma, se realizou a análise das diferentes aplicabilidades do conceito de fronteira ao longo da história, ocasião em que se deu ênfase à construção secular da fronteira Brasil-Uruguai. Por suas peculiaridades geográficas, sociais e culturais, as fronteiras do Arco Sul e, em especial, as fronteiras secas entre o Brasil e o Uruguai, são responsáveis pela dinamicidade e fluidez das relações binacionais em faixas de fronteira, como pôde ser constatado nas cidades de Aceguá-Acegua.

A importância conferida às fronteiras se deveu ao fato do objeto de estudo desse caso estar localizado em um espaço geopolítico de faixa de fronteira, um espaço que, na contemporaneidade, vem representando um novo paradigma nas relações internacionais do Brasil e do Uruguai. Ao se tratar de integração regional as faixas de fronteira passam a ter a conotação de centros de intermediação e espaços sociais de contato (SOUZA, 2014).

É nas faixas de fronteira que vem se processando parte das políticas integracionistas e de cooperação entre as duas nações e que vem resultando no revigoramento de políticas, acordos e órgãos que buscam superar as deficiências ainda presentes na institucionalidade do Mercosul que nem sempre resultam em fluidez e

facilidades aos Estados Partes. Clemente (2015) considera que a importância conferida nos últimos anos à faixa de fronteira em promover a integração e a cooperação entre o Brasil e o Uruguai a eleva a uma nova categoria de análise das relações internacionais entre os dois países. Nessas relações, para Allende (2014), coube ao Brasil uma posição de liderança e, inclusive, o papel do governo brasileiro em assumir os custos dessa liderança.

Diante dessa nova percepção ligada à faixa de fronteira as relações bilaterais entre Brasil e o Uruguai assumiram novos compromissos, concedendo um novo arquétipo para as relações de integração e cooperação entre os dois países ao se elaborar agendas binacionais convergentes visando o desenvolvimento de infraestruturas integradoras (CARNEIRO, 2016). Com isso, abriram-se novas oportunidades de desenvolvimento social e comercial dos dois países, como pode-se dar o exemplo do objeto desse estudo de caso – o PSUIAA – o qual toma vigor e corpo ao se valer das disposições elaboradas no âmbito das políticas voltadas para faixas de fronteira.

De acordo com Lemos e Rückert (2014), a Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço é fruto dessas intenções ao ter sido criada com vistas a atender as disposições presentes em faixas de fronteira, concedendo a elas um caráter regulador, o que há muito a legislação nacional não conseguia abarcar. Para os referidos autores, deu-se não só a valorização da escala local como, também, a criação de novas vias de comunicação entre as demais escalas, onde se abriram oportunidades para o nível local ser protagonista e irradiador de pautas e discussões, influenciando outras escalas de poder.

Destacou-se a importância das cidades-gêmeas em favorecer os processos de cooperação e desenvolvimento em faixas de fronteira, sendo elas um polo que concentra a simbiose gerida durante séculos entre duas ou mais nações. No caso em questão, as cidades-gêmeas do Brasil-Uruguai, principalmente aquelas de fronteira seca, possuem um alto potencial polarizador em que ocorrem a maior promoção e viabilização do intercâmbio entre as regiões fronteiriças (CAMPOS, 2015). Esses espaços conurbados representam um alto potencial de integração econômica e cultural e são considerados espaços onde a negociação, a integração e o compartilhamento de infraestrutura de espaços comuns são constantes (PRADO, 2005).

É fato que a integração entre elas precede qualquer acordo e projeto que tenham ocorridos de forma vertical sendo consideradas as maiores protagonistas de relações bilaterais de integração. Esse processo ocorre de forma endógena, permanente e fática, sem elas, necessariamente, precisarem de estímulos externos. São nos espaços transfronteiriços que ocorrem a emergência de atores locais engajados e cientes dos pormenores das questões que envolvem essas regiões (CARDARELLO; RODRIGUEZ, 2006).

A pesquisa apontou que nesse cenário se destacam sobremaneira os atores da escala local e regional-fronteiriço. Estes, ao atuarem em prol de uma área considerada complexa e heterogênea, são responsáveis pelo desenvolvimento da integração e cooperação em faixas de fronteira. Essa heterogeneidade e complexidade também corrobora para que essas cidades tenham facilidades de se articularem em redes dos mais diversos tipos e origens (MACHADO, 2010).

Esse quadro é reforçado pela ineficiência por parte das escalas superiores de poder em resolver questões consideradas pontuais em faixas de fronteira. As demandas que não são efetivadas pelos governos estaduais e federais, atualmente, estão sendo resolvidas pelos governos subnacionais (APRÍGIO, 2016). Essas ações têm registrado um aumento de visibilidade desses atores e das questões locais nas pautas internacionais, que se expressam de forma propositiva e pragmática nas relações internacionais, concedendo às faixas de fronteira um novo vigor e dinamicidade.

Pont (2011), ao abordar as bases teóricas que envolvem os governos subnacionais, destaca a necessidade de um tratamento diferenciado quando estes se encontram inseridos em processos de integração regional, ocasião em que ocorre uma diminuição das expectativas do Estado enquanto agente primário. Para a referida autora, essa perspectiva abre caminho para o desenvolvimento e aumento das possibilidades entre as distintas partes envolvidas das administrações públicas ao permitir a emergência dos governos subnacionais no cenário internacional. Dessa forma, os governos subnacionais passam a participar das decisões relacionadas à política exterior levando a cabo os seus interesses e desejos, a partir da sua própria esfera de competências (PONT, 2011). Portanto, a paradiplomacia está associada a essas transformações de uma nova geografia de poder marcada por uma nova modalidade de relações pautadas nas ações de governos subnacionais e pela tomada de decisões de questões que envolvem, basicamente, interesses locais e regionais.

Tanto Hourcade (2011) como Vigevani (2006) colocam que a ação dos governos subnacionais possibilitou um novo paradigma da cooperação internacional para o desenvolvimento ao identificarem oportunidades que resultam no aumento de parcerias, acordos e promoção de diversos setores da economia, passando a serem promotores de ações internacionais. Cardarello e Rodríguez (2006), também reconhecem o envolvimento das autoridades locais como responsáveis pela promoção da integração regional entre as cidades com interesses convergentes com vistas a capacitar os centros urbanos com uma melhor qualidade de vida e melhoria estrutural e econômica.

Ao se analisar a construção e os desdobramentos contidos no PSUIAA, tem-se, com clareza, a atuação pertinente e persistente dos agentes subnacionais das duas cidades lindeiras em viabilizar o projeto de saneamento urbano. Esses atores adeptos da tenacidade, venceram as diversas barreiras que foram aparecendo no decorrer dos trâmites do projeto. Entre as dificuldades enfrentadas, pode-se destacar:

- A inexistência de uma legislação capaz de abarcar uma realidade própria existente em faixas de fronteira e mesmo de diferenciá-las entre si, o que levou a necessidade de readequar por várias vezes o PSUIAA²⁴;
- Conseqüentemente, a necessidade de elaboração e adequação do projeto à duas legislações distintas. No caso, as exigências das leis brasileiras e uruguaias, o que se tornou uma missão de difícil resolução;
- A dependência dos fundos de financiamento regionais, como o FOCEM, o que ficou evidente quanto a falta de cumprimento dos pagamentos do Brasil junto ao FOCEM o que ocasionou atrasos nas obras;
- A disparidade das exigências relativas à preservação e à conservação do meio ambiente impostas aos projetos dessa natureza. No caso em questão, observou-se que a Fundação Estadual de Proteção Ambiental- RS (FEPAM), responsável pelo lado brasileiro, impôs exigências maiores se comparada àquelas observadas pelo lado uruguaio, em que se observa exigências menores. Isso levou a necessidade de se fazer adequações ao projeto quanto ao ponto de lançamento do efluente tratado e também da forma de tratamento do esgoto, acarretando mais um atraso da obra, sobretudo no lado brasileiro;

²⁴ Ressalta-se que o projeto inicial do esgotamento sanitário se apresentava com uma planta de tratamento integrada, elaborada exhaustivamente pela CORSAN e a OSE, para atender as duas cidades.

- A existência de um descompasso entre as ações da FEPAM e da agência de saneamento responsável, a CORSAN;
- Apesar de alguns avanços, ainda há falta de visibilidade das questões relativas à faixas de fronteira nos demais níveis de poder.

Tais dificuldades evidenciam o fato do Mercosul ainda apresentar um baixo nível de institucionalização, conforme foi apontado em diversos estudos sobre o Mercosul abordados nesta dissertação. Assim, a pesquisa indicou que a baixa institucionalização impede que o chamado “*spill over*” alcance as regiões de fronteira.

Todavia, apesar das dificuldades registradas, a implementação do PSUIAA foi iniciada. Os fatores responsáveis pelos avanços do PSUIAA são os seguintes:

- O fato das duas cidades-gêmeas terem a sua linha demarcatória em fronteira seca;
- A forte simbiose sociocultural entre as cidades que permite aos seus habitantes sentirem-se pertencentes aos dois centros urbanos;
- Os fluxos e redes que interagem nos dois municípios as mantém em constante conexão;
- A grande interação entre os governos subnacionais das duas cidades e a sua afluência em outros níveis de poder;
- A forte convergência de interesses dos governos subnacionais por questões voltadas ao benefício das comunidades locais sem sofrer interferência das ideologias presentes nos partidos políticos;
- A Nova Agenda trouxe um caráter regulador para a faixa de fronteira, dando-lhe maior visibilidade e favorecendo as interações da fronteira com os altos escalões de governança. Com ela deu-se, também, uma nova disposição em que o local passou a irradiar suas pautas e discussões para outras esferas de poder. Dessa forma, possibilitou a emergência dos atores locais;
- O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) responsável pelos aportes necessários para a implementação do projeto.

Percebe-se que, muito embora, o nível de institucionalização do Mercosul seja baixo, o fato de existirem algumas iniciativas como o FOCEM já permitem que uma maior integração seja vislumbrada por outros níveis. Além disso, a existência de uma integração “não-institucionalizada” facilitada por causa da condição singular fronteira, incentivou os atores a ultrapassar as dificuldades apresentadas. De qualquer forma, diante

da apresentação e discussão a *priori* desses pontos acima elencados, percebe-se que, ainda, há muitas barreiras que deverão ser suplantadas para que os futuros projetos infraestruturais de integração se processem de forma mais harmônica e exitosa.

Atualmente, a situação do andamento das obras de esgotamento sanitário continua se dando em compassos diferentes. No Uruguai as obras prosseguem e a previsão é de dois anos para o seu término, já no lado brasileiro, o projeto encontra-se no departamento jurídico da CORSAN para a realização do processo licitatório e a estimativa é de que até o mês de julho seja realizado os últimos acertos para início das obras (PROJETO DE saneamento de Aceguá 2018).

O PSUIAA, logo na fase embrional, foi apresentado como um paradigma nas relações internacionais por apresentar em seu projeto uma planta única e integrada que seria utilizada pelas duas cidades lindeiras o que, conforme visto, não ocorreu. Na verdade, o PSUIAA hoje se apresenta no formato de dois projetos individuais e a sua integração ocorreu somente em dois planos: no recurso advindo do FOCEM e na luta feita em parceria entre os governos subnacionais das cidades-gêmeas.

Percebe-se que, ainda, há um longo caminho para ser desbravado para que os projetos de convergência infraestrutural ocorram sem muitos percalços e esses exigem um longo amadurecimento por parte das instituições responsáveis. Vencidos os fatores que ocasionam os revezes das relações multi e bilaterais é que se possibilitará, de forma factual, o pleno desenvolvimento da integração e cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e entre as fronteiras do Brasil e do Uruguai. Deve-se, portanto, considerar que isso é um processo dinâmico e de longo prazo.

6 FONTES E BIBLIOGRAFIA

A) ARTIGOS, CAPÍTULOS E LIVROS

ALBERTI, Verena. O que documenta a fonte oral? Possibilidades para além da construção do passado. CPDOC-FGV. **Anais**. 1996. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/869.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2017.

ALEIXO, José Carlos Brandi. Mercado comum centro-americano. **R. Inf. Legils. Brasília**. Universidade de Brasília. Ano 21, nº 81, janeiro/março de 1984.

ALFONSO, Haroldo Dilla. Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. **Estudios Fronterizos**, v. 16, nº. 31, p. 15–38, 2015.

ALLENDE, Rafael Alvariza; MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. Relações Uruguaio-Brasileiras: uma breve aproximação das atuais agendas de cooperação. In: H. A. Campos; A. F. Schweitzer; H. Á. Campos (Orgs.). **Integração Regional, Fronteiras e Globalização no Continente Americano**, 2014.

ALMEIDA PRADO, Henrique Sartori. A cooperação descentralizada e transfronteiriça no Mercosul: a construção de um regime simbólico. In: H. S. Almeida Prado; T. E. Neto (Orgs.); **Fronteiras e Relações Internacionais**, p.55–82, 2015. Curitiba: Editora Ithala.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência: as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro (RJ): Gramma, 2017.

AVEIRO, Thais Mere Marques. **Relações Brasil-Uruguai: a nova agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço**. Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/2342>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2018.

BENTO, Fábio Régio. Cidades-gêmeas e conurbadas e fronteira – na vanguarda da integração regional. In: H. S. Almeida Prado; T. E. Neto (Orgs.); **Fronteiras e Relações Internacionais**, p.101–114, 2015. Curitiba: Editora Ithala.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 1, nº. 1, p. 1–26, 2002.

BRAGA, Márcio Bobik; PAIVA, Donizete Leônidas de. Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: reflexões sobre a experiência latino-americana. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 9, nº. 16, p. 61–71, 2010.

CAMPOS, Heleniza Ávila. Cidades em fronteira: discussão sobre seus múltiplos significados. **Primeiro Colóquio Internacional de História Cultural de Cidade**. Sandra Jatahi Pesavento (Org.), p. 393-406, 2015. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/gthistoriaculturalrs/27CDHelenizaAvilaCampos.pdf>> Acesso em: 11 de novembro de 2017.

CARDARELLO, Antonio. Muchas dudas, algunas certezas y escasso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, vol. 20, nº 1, enero, 2011, p.1-26. Instituto de Ciencia Política Montevideo, Uruguay.

CARDARELLO, Antonio. **La reeleccion inmediata del ejecutivo a nível subnacional. Un estudio de três casos**. Tese de Doutorado. UFRGS, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Porto Alegre, 2009.

CARDARELLO, Antonio; FREIGEDO, Martin. El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, v. 25, nº. 1, p. 69–89, 2016.

CARDARELLO, Antonio; ABRAHAN, Manuela; FREIGEDO, Martin; VAIRO, Daniela. Mucho ruido y algunas nuences. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vásquez (2005-2010). **Artículo publicado en: Mancebo, M.E.- Narbondo. P. (Coord.) Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vásquez: acumulaciones, conflictos y desafíos.** p. 54-74, 2010. Montevideo: ICP-CLACSO.

CARDARELLO, Antonio; RODRIGUEZ, Jorge. Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. **II Anuario de la Cooperación Descentralizada**, p.40–61, 2006. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea y América Latina.

CARDIN, Eric Gustavo; ENNES, Marcelo Alario. Apresentação. **Tempo da Ciência**, v. 23, nº. 46, p. 6–12, 2016.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Radiografia contemporânea dos Arcos Norte e Sul da fronteira do Brasil. In: T. S. Marques; M. I. Mallmann (Orgs.); **Fronteiras e relações: Brasil – Uruguai**, p.129–146, 2015. Porto Alegre: EDIPUCRS.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata.** Porto Alegre: Ideograf, 2016.

CELLARD, André. A análise documental. In: Jean Poupart; J-P Deslauriers; L-H Groulx, et.al. (Orgs). **A pesquisa quantitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos.** 3ª ed., p. 295-316. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2012.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** 5ª edição, revista e ampliada, ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2012.

CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario. (Orgs.). **História do Cone Sul.** 2ª edição revista ampliada e atualizada, ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

CLEMENTE, I. Cambio y continuidad en la relación Binacional Brasil-Uruguay. In: Teresa Cristina S. Marques; Maria Izabel Mallmann (Orgs.); **Fronteiras e relações: Brasil - Uruguai**. p.71–84, 2015. Porto Alegre: EDIPUCRS.

COUTINHO, Carolina; MALLMANN, Maria Izabel. Integração sul-americana: aportes para entendê-la. In: T. S. Marques; M. I. Mallmann (Orgs.); **Fronteiras e relações: Brasil – Uruguai**, p.53–68, 2015. Porto Alegre: EDIPUCRS.

COUTO, Leandro Freitas. **Desenvolvimento, integração e assimetrias**: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul, 2012. Brasília: UNB. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/11226>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2018.

FRANCO, Sérgio da Costa. **Gente e Coisas da Fronteira Sul**. Porto Alegre: Sulina, 2001.

FREITAS, William Daldegan de. **Aliança Bolivariana para os povos de nossa América (ALBA)**: as particularidades de um projeto inovador. Belo Horizonte, 2011. Disponível em:<<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a58.pdf>>. Acesso em: 05 de março de 2018.

GARCIA, Heloise Siqueira; GARCIA, Denise Siqueira. Uma visão histórica do surgimento da União Europeia: a construção do bloco europeu antecedente ao Tratado de Lisboa/ An historical view of the emergence of the European Union: the construction of the european bloc prior to the Lisbon Treaty. **Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)**, v. 10, nº. 3, p. 45–60, 2013.

GRANATO, Leonardo. Mercosul, objetivos e organização: uma análise a partir das abordagens da integração regional e da administração pública. In: C. Pennaforte; M. de F. B. Ribeiro (Orgs.); **25 ANOS MERCOSUL**: avanços, impasses e perspectivas, p.61–

86, 2016. Pelotas: Pelotas: Centro de Integração do Mercosul-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri.

GRIFFITHS, M. **50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais**. São Paulo: Contexto, 2004.

HAFFNER, Jacqueline. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950 - 1961)**. 1ª ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

HAGE, José Alexandre Altahyde. Mercosul: breve histórico do otimismo ao desalento. In: C. Pennaforte; M. de F. B. Ribeiro (Orgs.); **25 ANOS MERCOSUL: avanços, impasses e perspectivas**, p.155–174, 2016. Pelotas: Pelotas: Centro de Integração do Mercosul-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri.

HAAS, Ernst B. **Beyond the nation-state. Functionalism and international organization**. Stanford University Press. Stanford, California, 1964.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, nº. 2, p. 98–116, 2008.

HOURCADE, Odile Inés. Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales. **Trabajos de Investigación en paradiplomacia**. Año 1, nº 1, p. 44-63, Diciembre, 2011. Buenos Aires, Argentina.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A Cooperação Subnacional no Mercosul: os casos das Mercocidades e do FCCR / The Subnational Cooperation in Mercosur: the cases of Mercocities and CCRM. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 3, nº. 1, p. 146–169, 2014.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

LEMOS, Bruno de Oliveira; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. 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)**, v. 1, nº. 1, p. 138–158, 2014.

LOSADA, Paula Ravanelli; SADECK, Bruno. O papel da fronteira na integração regional – o caso do consórcio intermunicipal da fronteira. In: H. S. Almeida Prado; T. E. Neto (Orgs.); **Fronteiras e Relações Internacionais**, p.37–54, 2015. Curitiba: Editora Ithala.

MACHADO, Lia Osório. **Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia**. Departamento de Geografia, UFRJ, 2010. Disponível em: <<http://igeo.ufrj.br/fronteiras>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2018.

MALAMUD, Andres; SCHMITTER, Philippe. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. **Desarrollo Economico – Revista de Ciencias Sociales**, v. 46, nº. 181, p. 3–31, 2006.

MALLMANN, Maria Izabel. Abordagem sistêmica da política externa do Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 15, nº. 3, p. 546, 2016.

MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº. 71, p. 123–168, 2007.

MARQUES, Teresa Cristina Schneider. **DITADURA, EXÍLIO e OPOSIÇÃO: os Exilados Brasileiros no Uruguai 1964-1967**, 2006. Dissertação, Cuiabá: UFMT. Disponível em: <<http://ppghis.com/ppghis/biblioteca-virtual-2/dissertacoes/download/5-dissertacoes/151-ditadura-exilio-e-oposicao-os-exilados-brasileiros-no-uruguai-91964-19670.html>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2017.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e teoria de fronteiras: fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1990.

MESQUITA, Alabe Linhares; GABRIEL, Vivian Daniele Rocha. Grupo de Alto Nível Brasil - Uruguai (GAN): um novo paradigma para a integração produtiva no MERCOSUL. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, nº. 1, 2016. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3952>>. Acesso em: 22 de maio de 2018.

MOREIRA, Luiz Fernando Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As Relações Internacionais da América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

MOREIRA, Ruy. **Geografia e práxis: a presença do espaço na teoria e na prática geográficas**. São Paulo: Contexto, 2012.

OLIVEIRA, Lucas Ker de; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. A infraestrutura da integração regional e a integração Brasil-Uruguai. In: T. S. Marques; M. I. Mallmann (Orgs.); **Fronteiras e relações: Brasil – Uruguai**, p.109–126, 2015. Porto Alegre: EDIPUCRS.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. O Mercosul e os desafios da cooperação Norte Sul: breves considerações. In: C. Pennaforte; M. de F. B. Ribeiro (Orgs.); **25 ANOS MERCOSUL: avanços, impasses e perspectivas**, 2016. Pelotas: Pelotas: Centro de Integração do Mercosul-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri.

PONT, Mariana Luna. Las Relaciones Internacionales Subnacionales desde la Teoría das Relaciones Internacionales. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**. Año 1, nº. 1, p. 64-83, Diciembre, 2011. Buenos Aires, Argentina.

PRADO, Maria Lígia Coelho. Repensando a História comparada da América Latina. **Revista de História**, nº153, p. 11-33, FFLCH/USP, 2005. Disponível em: <http://www.unifesp.br/campus/gua/lapha/images/Material_apoio/RepensandoaHistoriaComparadaAmericaLatinaMariaLigiaCoelhoPrado.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2017.

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília: FUNAG, 2010.

RIBEIRO, Maria de Fátima Bento; FERNANDES, Cássia Camila. Mercosul 25 anos: cultura, patrimônio e identidade. In: C. Pennaforte; M. de F. B. Ribeiro (Orgs.); **25 ANOS MERCOSUL: avanços, impasses e perspectivas**, p.107–135, 2016. Pelotas: Pelotas: Centro de Integração do Mercosul-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri.

ROLIM, Cássio. **Como analisar as regiões fronteiriças**: esboço de um enquadramento teórico-metodológico a partir do caso de Foz do Iguaçu. Nereus, 2004. Disponível em: <http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TDNereus_05_04.pdf>. Acesso em: 25 de junho de 2017.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; CAMPOS, Heleniza Ávila; SUPERTI, Eliane; PORTO, Jadson Luís Rebelo. 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**, v. 7, nº. 1, p. 99–115, 2014.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; DIETZ, Circe. I. Integração regional, a região transfronteiriça da bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de Geografia**, nº. 17, 2013. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/8216>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017.

SANTOS, Sofia José. As cidades como atores das relações internacionais. In Luís Moita (Org.). **A internacionalização da cidade de Lisboa**: a paradiplomacia de uma cidade, Lisboa. Lisboa: UAL, Observare, 2017.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristovão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, nº. 1, 2009.

SILVEIRA, Éder da Silva. História Oral e memória: pensando um perfil de historiador etnográfico. **Métis: história & cultura**, v. 6, nº. 12, 2007.

SIMONOFF, Alejandro. Política exterior argentina, su alianza con Brasil y el Mercosur (1991-2016). In: C. Pennaforte; M. de F. B. Ribeiro (Orgs.); **25 ANOS MERCOSUL: avanços, impasses e perspectivas**, p.41–60, 2016. Pelotas: Pelotas: Centro de Integração do Mercosul-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri.

SOUZA, Susana Bleil de. Regiões e fronteiras na História: notas para um exame da operacionalização dos conceitos. A. A. Rückert, H. Á. Campos, & A. F. Schweitzer, (Orgs.) **Integração Regional, Fronteiras e Globalização no Continente Americano**, p. 39–58, 2014.

SOUZA, André de Mello; OLIVEIRA, Ivan Tiago M.; Gonçalves, Samo Sérgio. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul: agendas e propostas. **Boletim de Economia e Política Internacional- IPA**, nº 5, janeiro /março de 2011.

SZUCKO, Angélica Saraiva. A inércia institucional nos processos de integração regional: o método do Path Dependence aplicado nos casos da União Europeia e do Mercosul. **Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX; Centro de Informação Europe Direct de Aveiro**, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

VELASQUEZ, Maria Dolores Pohlmann. Licitações no Mercosul: uma análise comparativa entre Brasil e Uruguai. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, vol.1, nº 1, set-nov, p. 191-208, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/download/191/3534>>. Acesso em: 11 de abril de 2018.

VIEIRA, Jeferson de Castro. As Experiências de Integração da ALALC e ALADI. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 9, nº. 1, p. 30, 2015.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n.º. 62, p. 127–139, 2006.

VIGEVANI, Tullo; VANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo. **Ação Internacional das cidades no contexto da globalização**. CEDEC, 2006. Disponível em: <<http://www.cedec.org.br/acao-internacional-das-cidades-no-contexto-da-globalizacao>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **A nova ordem global: relações internacionais do século 20** (quarta parte). Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1996.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2007.

B) DOCUMENTOS PRIMÁRIOS, MATÉRIAS DE PERIÓDICOS E OUTRAS FONTES

BRASIL. LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências**, Brasília, D.F, janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil em síntese 2017**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/acegua/panorama>>. Acesso em: 10 de maio de 2017.

BRASIL **Dá calote em fundo do Mercosul. O Estado de São Paulo**. Lisandra Paraguassu, 16 de julho de 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-da-calote-em-fundo-do-mercosul-imp-,1726070>>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário Cidade de Aceguá/RS. Vol. 1, 2008**. Memorial Descritivo. Companhia Riograndense de Saneamento.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. **Critérios e diretrizes gerais sobre licença ambiental, 2017**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2018.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. **Convênio de Financiamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul Nº 04/13 -**

Projeto “Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Acegua/Uruguay” entre a Secretaria do Mercosul e o Estado do Rio Grande do Sul da República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai. FOCEM/MERCOSUL. 06 de novembro de 2013. Disponível em: < <https://focem.mercosur.int/pt/norma/convenio-focem-n-04-13-projeto-saneamento-urbano-integrado-acegua-brasil-e-acegua-uruguai>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2017.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. **Procedimentos para a Publicação de Licitações Internacionais.** Mercosul/CMC/ Dec. Nº05/08. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/norma/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercossul-procedimento-para-a-publicacao-de-licitacoes-internacionais/>>. Acesso em: 5 de março de 2017.

INTENDENCIA DE CERRO LARGO. **Prefeitura de Acegua/Uruguai**, 2013. Disponível em: <<http://www.cerrolargo.gub.uy>>. Acesso em: 06 de março 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2008.** Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros.** 2015. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>>. Acesso em: 02 de março de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Município de Aceguá, Panorama e História,** 2017. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/acegua/panorama>>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do saneamento do Brasil**, 2017. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/>>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Conselho Nacional do Meio Ambiente 2015**. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>. Acesso em: 12 de março de 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Departamento de Promoção Comercial e Investimentos - DPR** Divisão de Inteligência Comercial – DIC. URUGUAI Comércio Exterior. Janeiro 2016. Disponível em: <ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/10/Uruguai.pdf>. Acesso em: 05 de abril de 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ACEGUÁ. **Prefeitura de Aceguá**, 2017. Disponível em: <<http://www.acegua.rs.gov.br/>>. Acesso em: 08 de outubro de 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ACEGUÁ. Dados Municipais – **Aceguá vai realizar licitação para obra de saneamento**, 2017. Disponível em: <http://www.acegua.rs.gov.br/269/Noticias/CorsanVaiRealizarLicitacaoParaObraDeSaneamentoBasico_102074/ <http://www.acegua.rs.gov.br/269/DadosMunicipais/>>. Acesso em: 09 de junho de 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. Ranking IDH Global 2014. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2015**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2018.

PROJETO DE Saneamento de Aceguá deve ser licitado até julho. **Jornal Minuano**. Bagé, 01 de maio de 2018. Disponível em: <<http://www.jornalminuano.com.br/noticia/2018/05/01/projeto-de-saneamento-de-acegua-deve-ser-licitado-ate-julho>>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO URUGUAI. **Discurso pronunciado por el Canciller Vasco Leitão da Cunha em Asociación Comercial. Fondo Legaciones y Embajadas. Sécción Brasil.** Caja 156. Caperta 1ª. 1-64. Rio de Janeiro, 20 de novembro de 1966.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Resolução GMC Nº 26/01. Artigo 10. Fé de Erratas 1. Original 24 de agosto de 2010. **Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul.** Mercosul/CMC/ Dec. Nº 01/10. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/norma/regulamento-do-fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-1/>>. Acesso em: 19 de setembro de 2017.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ATENÇÃO BÁSICA. **Confira o abastecimento de água no seu município,** 2018. Disponível em: <<http://www.deepask.com/goes?page=acegua/RS-Confira-o-abastecimento-de-agua-no-seu-municipio---rede-publica-poco-ou-nascente>>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL). **Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim, 2018.** Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2018.

ANEXOS 1

A) INFORMAÇÕES SOBRE AS ENTREVISTAS E PERFIS DOS ENTREVISTADOS

- Entrevista com Julio Cezar Vinholes PINTOS concedida à Maria Izabel Mallmann. Gravada. Duração: 31 min, 46 segs. Realizada em Aceguá (RS), dezembro de 2016. Perfil do entrevistado: Atuou como prefeito de Aceguá em duas gestões consecutivas, de 2001 a 2008, e depois de 2013 a 2016. Filiado ao partido PMDB. Ver: MALLMANN, M. I. **Impacto da Agenda Binacional de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço sobre as relações fronteiriças entre Brasil e Uruguai**. Projeto de pesquisa. Não publicado. 2012.
- Entrevista com Marcelo PINHEIRO concedida à Daniela Schneider TONEL. Gravada. Duração: 57 min, 15 segs. Realizada em Aceguá (RS), 13 de novembro de 2017. Perfil do entrevistado: ex-secretário da Fazenda no período de 2013 a 2016, atual secretário de Gestão Integrada e Segurança Pública de Aceguá. Tem como local de nascimento Aceguá/ Uruguai, mas reside, atualmente, em Bagé/ Brasil.
- Entrevista com Júlio Cesar MONTEIRO concedida à Daniela Schneider TONEL. Gravada. Duração: 1h, 3 min. Realizada em Aceguá (RS), 13 de novembro de 2017. Atual vice-prefeito e secretário do Planejamento do município de Aceguá. Filiado ao partido PSDB.
- Entrevista com Gerhard MARTENS concedida à Daniela Schneider TONEL. Gravada. Duração: 26 min, 11 segs. Realizada em Aceguá (RS), 14 de novembro de 2017. Perfil do entrevistado: atuou como prefeito de Aceguá no período de 2009 a 2012 e, atualmente, se encontra no exercício de seu segundo mandato. Filiado ao partido PSDB.

- Entrevista com Milton Ruben ALMEIDA concedida à Daniela Schneider TONEL. Gravada. Duração: 20 min. Realizada em Acegua, Uruguai em 13 de novembro de 2017. Perfil do entrevistado: primeiro alcalde da cidade de Acegua, eleito em julho de 2015 com mandato até 2020. Filiado ao Partido Nacional.
- Entrevista com Carla Giovana Nogueira CARDOSO concedida à Daniela Schneider TONEL. Gravada. Duração: 18 min. Realizada em Porto Alegre (RS), 04 de dezembro de 2017. Perfil do entrevistado: administradora e assessora da Direção de Expansão da CORSAN (DEXP).
- Entrevista com Adriana Neri de AMORIM concedida à Daniela Schneider TONEL. Gravada. Duração: 18 min. Realizada em Porto Alegre (RS), 04 de dezembro de 2017. Perfil do entrevistado: engenheira da CORSAN na área do saneamento, responsável pelo acompanhamento do processo de implementação do PSUIAA.

B) CARTAS DE CONCESSÃO DE ENTREVISTAS

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, Marcelo Pinheiro declaro que autorizo a utilização da entrevista que concedi a Daniela Schneider Tonel na localidade de Aceguá no dia 13 de novembro 2017 para fins acadêmicos. Igualmente, autorizo a divulgação do meu nome nos trabalhos (dissertação e artigos) resultantes dessa pesquisa.

Assinatura

Data

Aceguá, 13 de novembro 2017
Local

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, JULIO CESAR DE G. MONTEIRO declaro que autorizo a utilização da entrevista que concedi a Daniela Schneider Tonel na localidade de ACEGUÁ no dia 13/11/2017 para fins acadêmicos. Igualmente, autorizo a divulgação do meu nome nos trabalhos (dissertação e artigos) resultantes dessa pesquisa.

Assinatura

13/11/2017
Data

Julio Cesar de Godoy Monteiro
VICE-PREFEITO
MUNICIPIO DE ACEGUÁ-RS
CNPJ: 04.217.437/0001-32

Local

ACEGUÁ, RS

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, gerhard Martens declaro que autorizo a utilização da entrevista que concedi a Daniela Schneider Tonel na localidade de Aceguá no dia 14.11.2017 para fins acadêmicos. Igualmente, autorizo a divulgação do meu nome nos trabalhos (dissertação e artigos) resultantes dessa pesquisa.

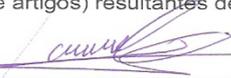

Assinatura

1 1
Data

Local

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, RUBEN ALMEIDA declaro que autorizo a utilização da entrevista que concedi a Daniela Schneider Tonel na localidade de ACEGUÁ no dia 13/11/2017 para fins acadêmicos. Igualmente, autorizo a divulgação do meu nome nos trabalhos (dissertação e artigos) resultantes dessa pesquisa.


Assinatura **RUBEN ALMEIDA**
ALCALDE de ACEGUÁ

13 / 11 / 2017
Data

ACEGUÁ URUGUAY
Local

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, Carla Cardoso e Adriana Neri declaro que autorizo a utilização da entrevista que concedi a Daniela Schneider Tonel na localidade de Posto Alegre no dia 04/12/2017 para fins acadêmicos. Igualmente, autorizo a divulgação do meu nome nos trabalhos (dissertação e artigos) resultantes dessa pesquisa.

Adriana Neri
Assinatura Adriana Neri

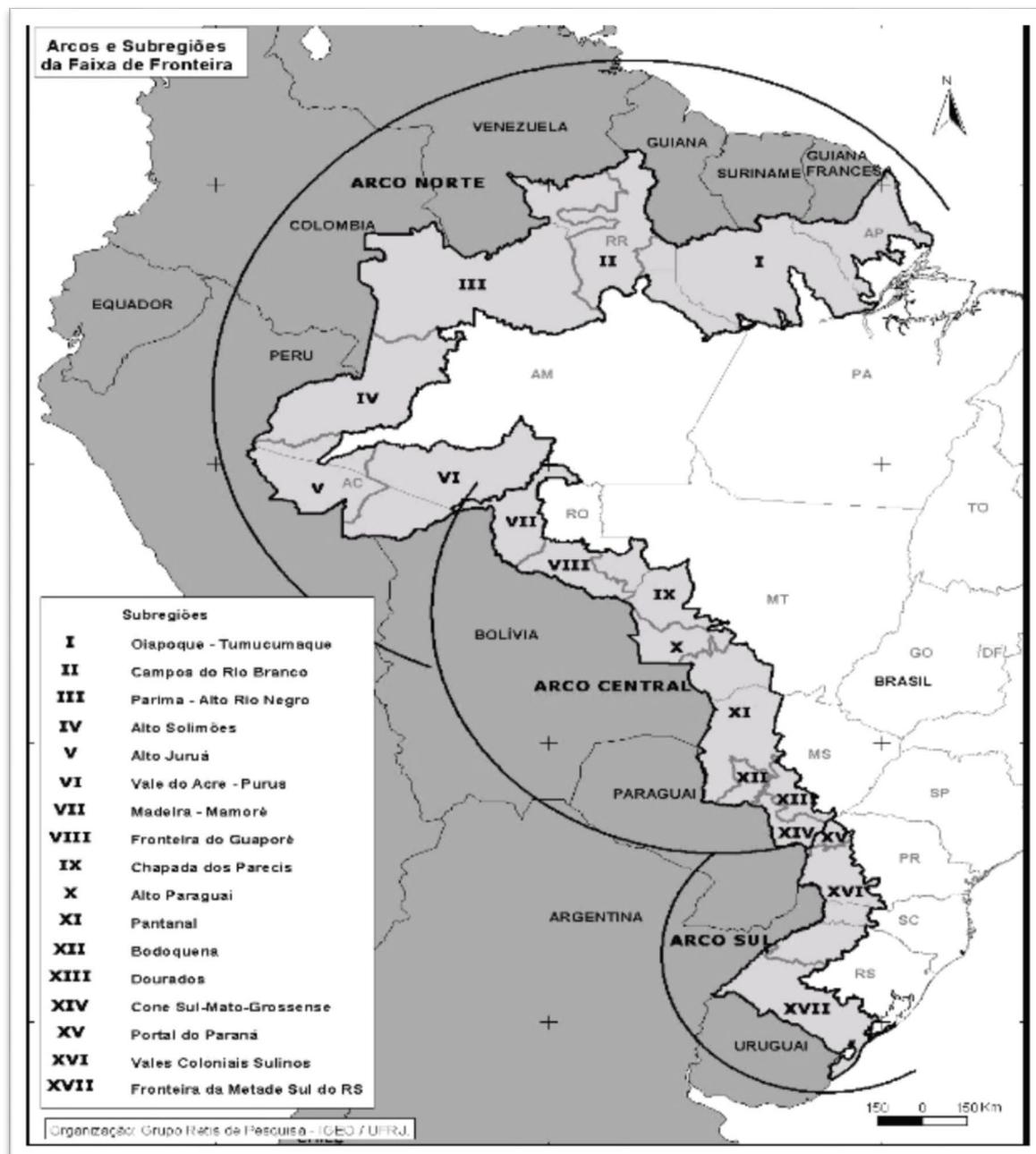
04/12/2017
Data

Posto Alegre
Local

ANEXOS 2

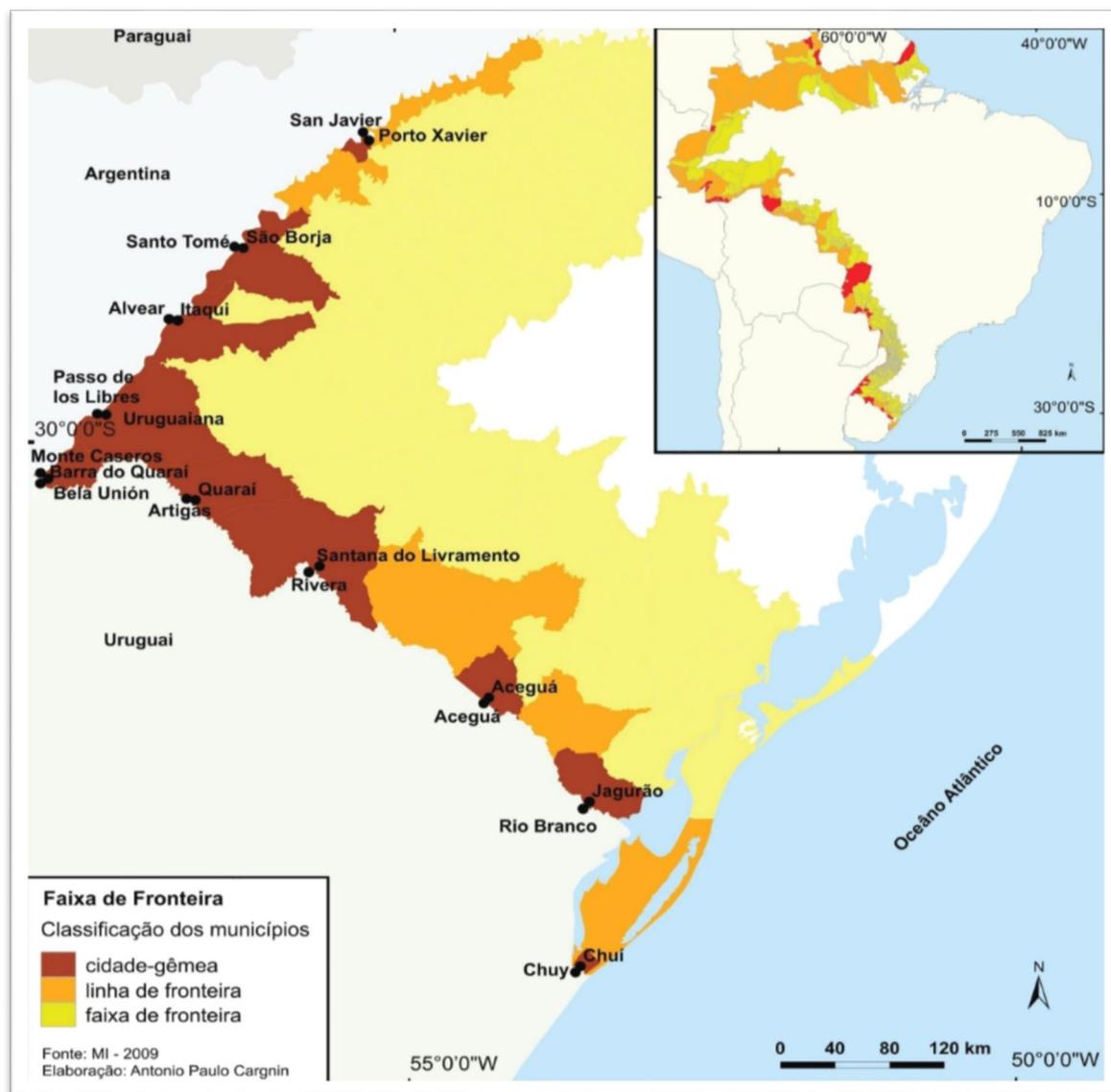
A) MAPAS

Mapa I - Contorno geopolítico dos arcos e suas áreas de abrangência.



Fonte: Ministério da Integração/Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira, 2009. Disponível em: < <http://cdif.blogspot.com.br/> >. Acesso em: 15 de maio de 2018.

Mapa II -Faixa de fronteira do estado do Rio Grande do Sul e as cidades-gêmeas.



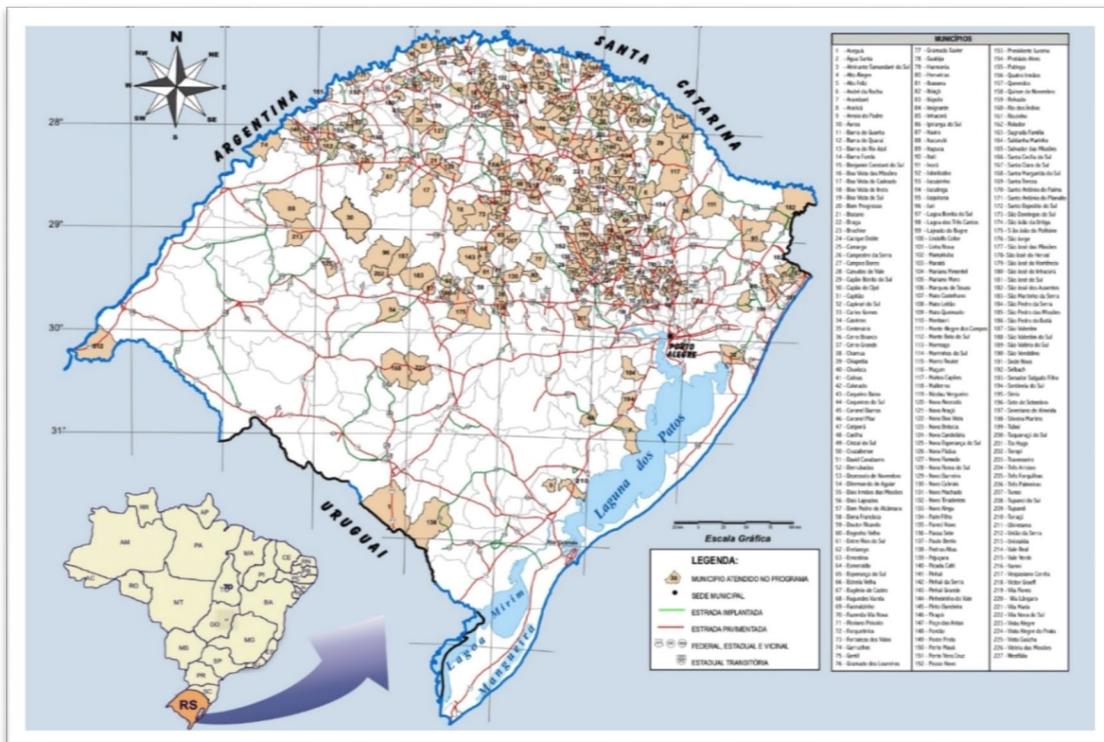
Fonte: Ministério da Integração, 2009. Autor: Antônio Paulo Cargnin. Disponível em:<
https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-do-estado-do-Rio-Grande-do-Sul-com-as-cidades-gemeas-linhas-e-faixa-de_fig5_319559670>. Acesso em: 13 maio de 2018.

Mapa III- Planta Focem- Estação de Tratamento de Esgoto (ETE).



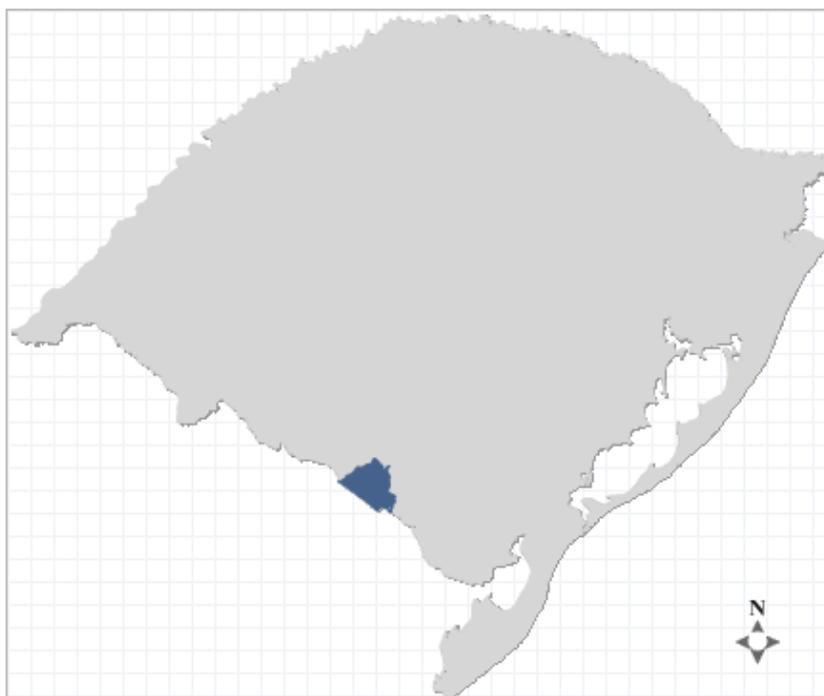
Fonte: Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário Aceguá/RS, 2008. Material cedido pela engenheira Adriana Neri de Amorim.

Mapa IV - Situação do município de Aceguá no estado do Rio Grande do Sul.



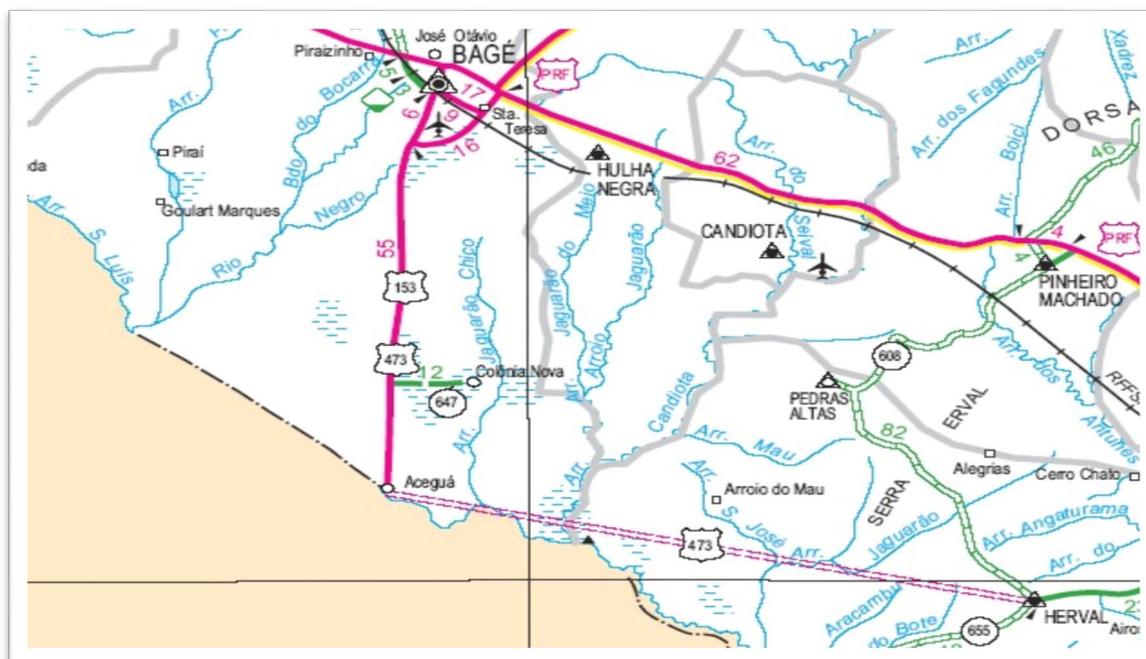
Fonte: Acervo CORSAN. Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário Aceguá/RS, 2008. Material cedido pela engenheira Adriana Neri de Amorim.

Mapa V- Localização do município de Aceguá no RS.



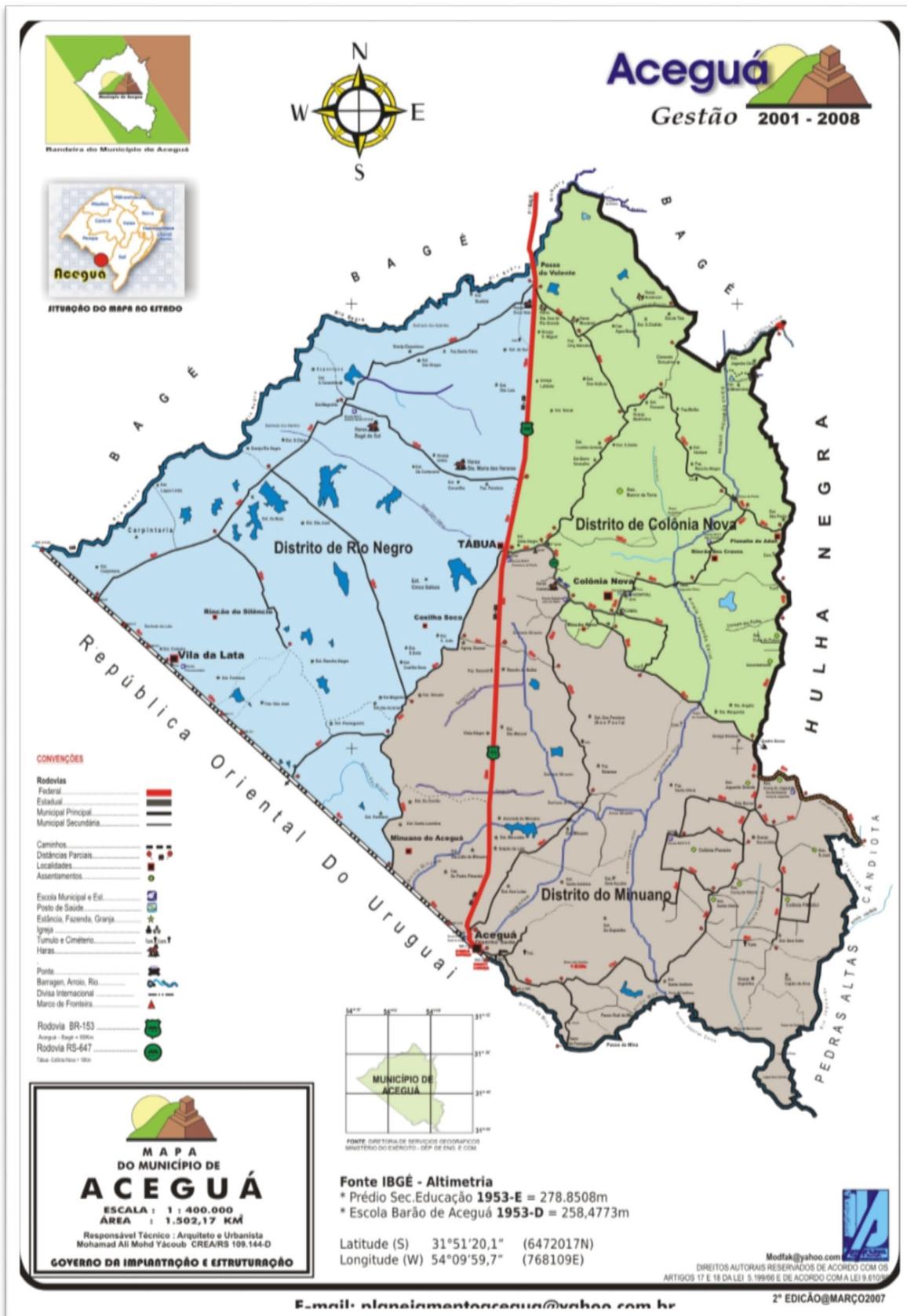
Fonte: Acervo CORSAN. Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário Aceguá/RS, 2008. Material cedido pela engenheira Adriana Neri de Amorim.

Mapa VI- Malha viária de Aceguá.



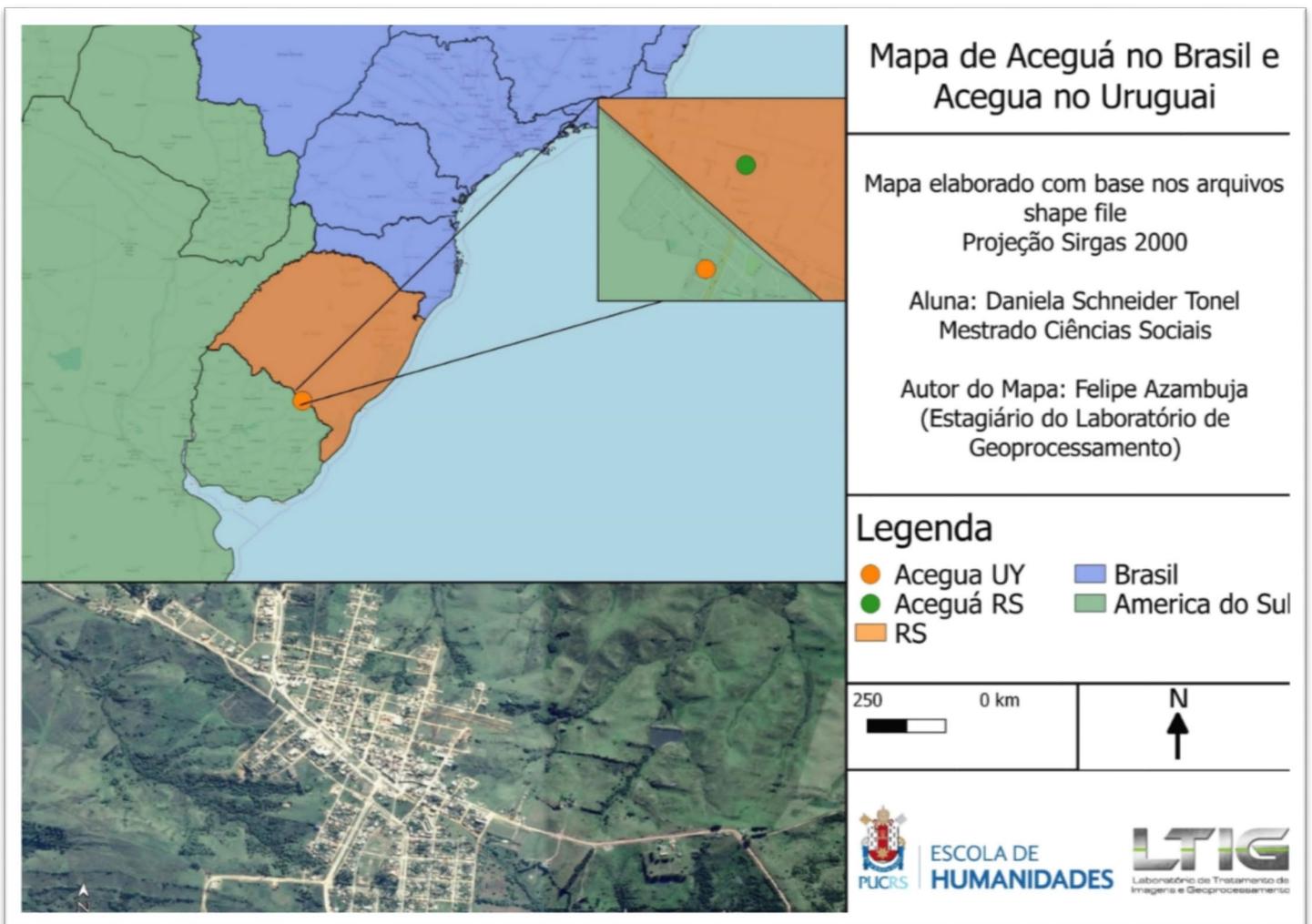
Fonte: Acervo CORSAN. Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário Aceguá/RS, 2008. Material cedido pela engenheira Adriana Neri de Amorim.

Mapa VII- Aceguá/RS e seus distritos.



Fonte: IBGE- Altimetria. Acervo Prefeitura de Aceguá, 2007.

Mapa VIII- Mapa da localização das cidades homônimas Aceguá- Acegua.



Fonte: Mapa elaborado por Felipe Azambuja. Laboratório de Tratamento de Imagens e Geoprocessamento PUCRS. Abril de 2018.

Mapa IX - Plano Diretor de Aceguá/RS.



Fonte: SEPLAN. Disponibilizado pela prefeitura do município.

Mapa X- Mapa da Bacia Hidrográfica a que pertence o município de Aceguá/RS.



Fonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente, 2002. Elaboração: SCP/DEPLAN. Acervo CORSAN. Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário Aceguá/RS, 2008. Material cedido pela engenheira Adriana Neri de Amorim.

B) FOTOGRAFIAS

Imagem I- Primeiro marco do Tratado de Limites entre Brasil-Uruguai - Bairro Centro.



Fonte: Acervo CORSAN, 2008. Material cedido pela engenheira Adriana Neri de Amorim.

Imagem II - Primeiro marco do Tratado de Limites entre Brasil-Uruguai. Aceguá/RS.



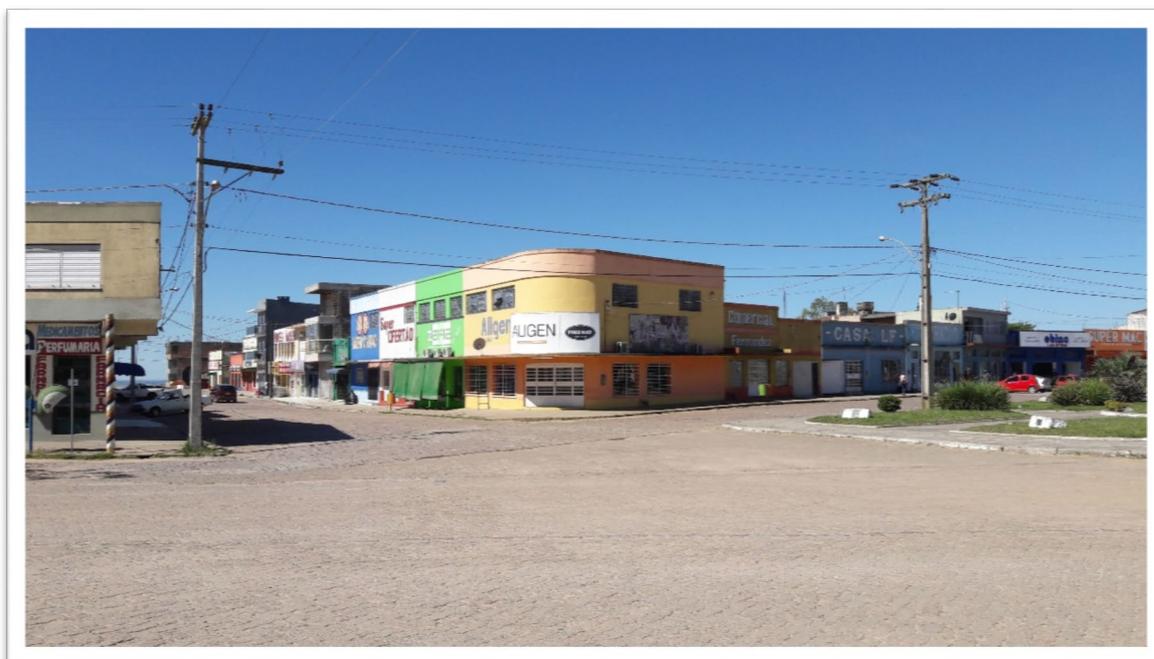
Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem III- Marco dos limites entre Brasil-Uruguaí firmado em 1913, Aceguá/RS.



Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem IV – Aceguá e o seu comércio - Bairro Centro.



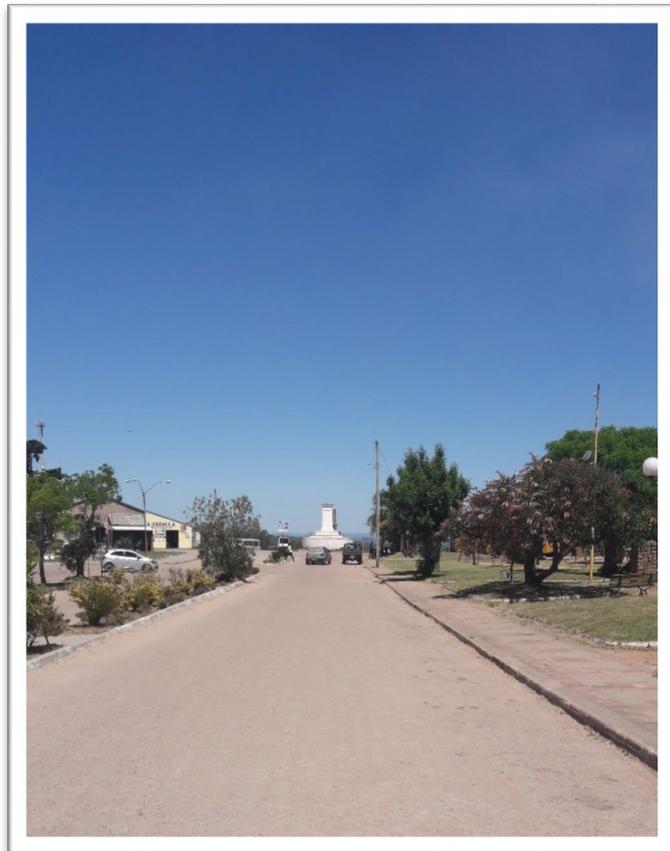
Fonte: Acervo da autora, 14 de novembro de 2017.

Imagem V – Monumento comemorativo à integração Brasil-Uruguai.



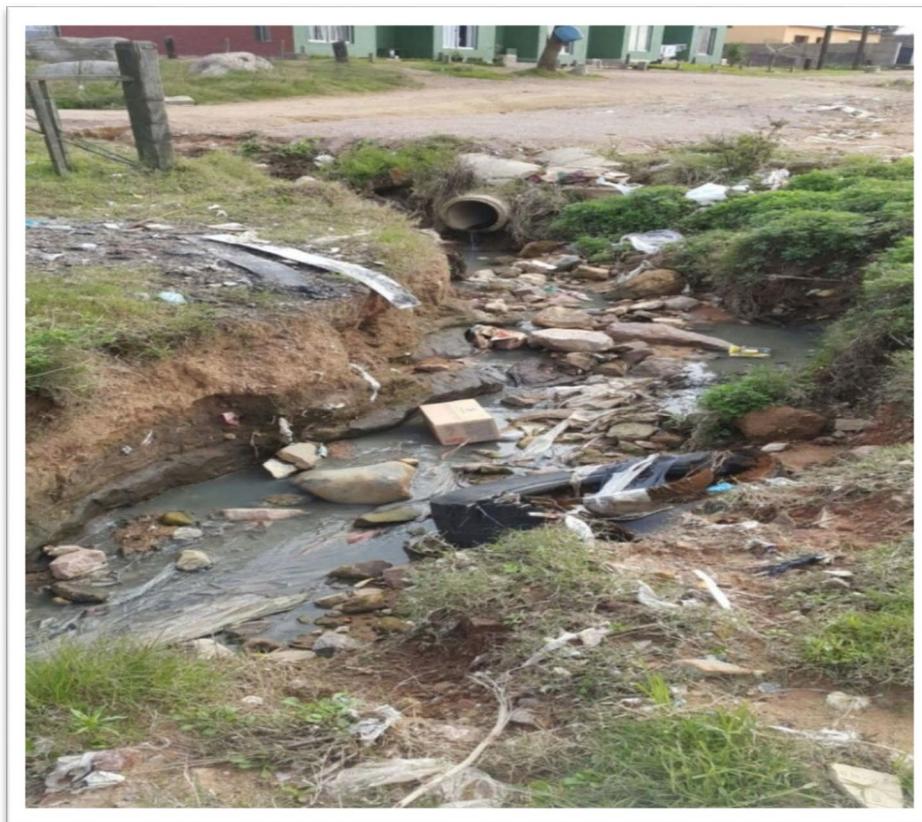
Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem VI- Avenida Internacional do lado brasileiro: ao fundo da imagem, o marco geodésico.



Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem VII – Esgoto em Aceguá.



Fonte: Foto do arquivo Jornal Minuano, 01 de maio de 2018.

Imagem VIII - Rua sem pavimentação - Bairro Dom Timóteo, Aceguá/RS



Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem IX - Avenida Internacional. No lado direito da imagem Aceguá/RS e no esquerdo Acegua/Uruguai.



Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem X -Rua em Acegua/Uruguai, execução do projeto de saneamento.



Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem XI - Rua em Acegua/Uruguai, execução do projeto de saneamento.



Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem XII - Rua em Acegua/Uruguai, execução do projeto de saneamento.



Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem XIII - Área reservada para armazenamento de material, Acegua/Uruguai.



Fonte: Acervo da autora, 13 de novembro de 2017.

Imagem XIV -Canteiro de obras em Acegua/Uruguai.



Fonte: Acervo da autora, 14 de novembro de 2017.